



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI
“MARCO FANNO”

CORSO DI LAUREA TRIENNALE IN ECONOMIA

PROVA FINALE

**“LA PRESSIONE FISCALE SULLE PERSONE IN ITALIA: BASI
IMPONIBILI, ALIQUOTE E CREDITI D’IMPOSTA. UN’ANALISI
COMPARATIVA A LIVELLO EUROPEO.”**

RELATRICE: prof.ssa Donata Favaro

LAUREANDA: Alice Beraldin
MATRICOLA N. 1112979

ANNO ACCADEMICO 2017-2018

INDICE

Introduzione

1. L'IRPEF nel sistema tributario italiano

- 1.1. Le entrate coattive degli enti pubblici
- 1.2. L'articolo 53: capacità contributiva e progressività
- 1.3. L'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche
 - 1.3.1. Classificazione delle imposte
 - 1.3.2. Aliquote attuali ed aliquote passate
 - 1.3.3. Determinazione dell'imposta
- 1.4. Strumenti correttivi recenti: il Bonus 80 euro

2. Proposte per una riforma dell'IRPEF

- 2.1. Il quoziente familiare
- 2.2. La flat tax
- 2.3. Proposte in discussione

3. Analisi comparativa della tassazione a livello europeo

- 3.1. Entrate fiscali: livelli, trend di lungo periodo e struttura
- 3.2. Distribuzione della pressione fiscale per tipo di tassazione
 - 3.2.1. Tassazione sui consumi
 - 3.2.2. Tassazione sul lavoro
 - 3.2.3. Tassazione sul capitale
- 3.3. Crediti d'imposta "pagabili"
- 3.4. Considerazioni sull'analisi comparativa

Conclusioni

Bibliografia

Introduzione

Il sistema tributario italiano sembra ormai arrivato al suo capolinea ed una riforma dell'IRPEF è ritenuta necessaria dai più. L'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche, contribuendo con una percentuale del circa 34% al gettito fiscale, è una delle imposte più importanti, se non la più importante, del nostro paese. Tuttavia gli obiettivi di equità verticale, equità orizzontale e redistribuzione reddituale per cui era stata introdotta negli anni '70 non sempre sono stati rispettati ed il sistema ha "deluso" ben presto i contribuenti, soggetti negli anni ad una pressione fiscale crescente. Le ragioni della crisi possono ricondursi fondamentalmente a tre questioni: innanzitutto l'IRPEF ha finito col gravare pesantemente sui redditi da lavoro, ed in primis sui redditi da lavoro dipendente; secondo, alla progressività sancita dall'articolo 53 sono stati sottratti nel corso del tempo sia i rendimenti finanziari (interessi e dividendi) che i proventi del settore immobiliare, e perciò quel reddito "complessivo" a cui la progressività dovrebbe essere applicata non sembra essere più così "complessivo"; infine, oggi più che mai, il sistema IRPEF appare un sistema complicato, in cui abbondano deduzioni, bonus e tax expenditures, allontanando sempre più aliquote legali da aliquote effettive. Di fronte a questa crisi e a questa pesante tassazione, più personalità si sono adoperate nel tentativo di trovare una soluzione in grado di "far respirare" gli italiani: il dibattito su una radicale riforma dell'IRPEF è tuttora in corso, accompagnato dall'idea del nuovo Governo Lega-M5S di abbandonare il mito dell'imposta ad aliquote progressive sul reddito individuale, per abbracciare un nuovo paradigma, completamente diverso, in cui potrebbero rientrare flat tax e quoziente familiare.

Il tema qui sviluppato si propone di inquadrare l'IRPEF all'interno del sistema tributario italiano, spiegandone il meccanismo sottostante e l'impatto redistributivo dei provvedimenti passati e futuri, valutando dal punto di vista fiscale il posizionamento dell'Italia all'interno dell'Unione Europea. Il lavoro è così strutturato: nel capitolo 1 verrà fornito un quadro teorico d'insieme del sistema tributario italiano, focalizzandosi successivamente sia sulla norma cardine dell'intero sistema (articolo 53 e principi sottostanti) sia sul funzionamento dell'IRPEF. Il capitolo terminerà con l'analisi di uno dei principali strumenti utilizzati dal Governo per alleviare la pressione fiscale: il Bonus Renzi del valore di 80 euro. Nel capitolo 2 continuerà l'inquadramento dell'IRPEF nel sistema economico e politico nazionale con uno sguardo al prossimo futuro, esaminando in questo caso le varie proposte di riforma fiscale avanzate. Infine nel capitolo 3 verrà presentata un'analisi comparativa dei sistemi di tassazione a livello europeo, nell'ottica di confutare o avvalorare alcuni miti sulla pressione fiscale italiana.

1. L'IRPEF nel sistema tributario italiano

1.1. Le entrate coattive degli enti pubblici

Le risorse economiche di cui lo Stato e gli Enti pubblici necessitano per svolgere le funzioni loro demandate ed attuare gli indirizzi politici possono essere acquisite da fonti diverse, fondamentalmente due:

- entrate derivanti da attività *iure privatorum* (entrate pubbliche di diritto privato);
- entrate derivanti da attività *iure imperii* (entrate pubbliche di diritto pubblico).

Alla prima categoria appartengono le entrate che lo Stato si procura mediante lo svolgimento di attività economiche (ad esempio gestione di imprese pubbliche) o attraverso l'amministrazione di beni del demanio tramite stipulazione di negozi di diritto privato (ad esempio concessioni demaniali sulle spiagge); alla seconda categoria appartengono tutti i beni in denaro o in natura che pervengono allo Stato in forza dell'esercizio da parte dello stesso della potestà di prelievo coattivo: tra questi si ricordano le prestazioni a carattere sanzionatorio, i prestiti forzosi, le prestazioni parafiscali, le espropriazioni per pubblica utilità ed infine i tributi.

Il *tributo* è definito come un'obbligazione di regola pecuniaria a titolo definitivo, fondata sulla legge e caratterizzata per coattività, ovvero un prelievo di ricchezza effettuato coattivamente da un ente pubblico non collegato sinallagmaticamente ad un "corrispettivo" (Falsitta 2014, p.12). Le entrate tributarie comprendono principalmente *imposte* e *tasse*.

Le prime si caratterizzano per una funzione solidaristica: la funzione dell'imposta è quella di attuare il concorso alla spesa pubblica, obbligando il soggetto passivo a partecipare secondo un determinato indice di riparto al finanziamento della stessa in misura conforme alla propria capacità contributiva.

Le tasse si caratterizzano per una funzione paracommutativa: esse vengono versate in relazione alla fruizione di un servizio pubblico o di un'attività pubblica, esistendo perciò un rapporto sinallagmatico tra specifica prestazione pubblica ed obbligo di pagamento. Generalmente la prestazione pubblica viene *richiesta* dal soggetto e produce un *beneficio* allo stesso; tuttavia tali elementi (richiesta e beneficio) non sono essenziali per definire in termini di tassa il prelievo coattivo.

La distinzione tra imposte e tasse è fondamentale: su tale distinzione si basa l'applicabilità dell'articolo 53 della Costituzione Italiana, il cui principio di capacità contributiva è riferibile alle prime ma non alle seconde.

1.2. L'articolo 53: capacità contributiva e progressività

Articolo 53 della Costituzione: *“Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva (comma 1). Il sistema tributario è informato ai criteri di progressività (comma 2).”*.

L'articolo 53 rappresenta la norma cardine dell'intero sistema tributario.

Al primo comma, esso sancisce il principio della legittimità costituzionale dell'imposizione tributaria e della doverosità del concorso dei privati alle spese pubbliche, assoggettando a tale obbligo tutti i soggetti (residenti e non, senza discriminazioni, distinzioni e privilegi) sui quali lo Stato può esercitare una sovranità fiscale (*principio di universalità del tributo*). Tuttavia è necessaria un'idoneità da parte del soggetto, sotto il profilo economico, alla contribuzione: la capacità contributiva è espressione di un'attitudine soggettiva al sostenimento delle pubbliche spese. La forza economica soggettiva è sia presupposto della contribuzione, in quanto non vi può essere obbligo alla contribuzione per il soggetto privo di forza economica; sia parametro, in quanto al soggetto che dispone di maggiore capacità economica può e deve essere richiesto un contributo maggiore; sia limite alla contribuzione, poiché il contributo alle pubbliche spese richiesto non può essere superiore alla capacità contributiva del soggetto stesso.

Il concetto di capacità contributiva sottende il *principio dell'esenzione da imposta del minimo vitale*: capacità contributiva e capacità economica restano, seppur collegati, due concetti distinti, in quanto il soggetto, la cui capacità economica è appena sufficiente a soddisfare le proprie esigenze primarie (minimo vitale), ha diritto a non essere tassato. Allo stesso modo, il *principio dell'esonero per carichi di famiglia*, estensione del principio di esonero del minimo vitale, consente di sottoporre a tassazione il soggetto solo dopo che questi abbia soddisfatto, oltre ai propri bisogni primari, le esigenze primarie di sopravvivenza dei familiari a carico.

L'articolo 53, al comma 1, assolve a due funzioni fondamentali:

- funzione solidaristica: il ruolo di ciascuno al concorso alle pubbliche spese è necessario e fondamentale, e tutti sono chiamati alla contribuzione in un'ottica di responsabilità e partecipazione;
- funzione garantista: la potestà tributaria può chiamare al concorso solo coloro che hanno l'effettiva capacità di contribuzione.

Al comma 2, l'articolo 53 afferma che il sistema tributario è improntato alla progressività. Ciò significa che l'incidenza percentuale del prelievo aumenta all'aumentare delle ricchezze sulla cui base il prelievo è commisurato: chi ha di più è chiamato alla contribuzione in misura progressivamente maggiore, attraverso il meccanismo delle aliquote crescenti all'aumentare del reddito imponibile. Bisogna tuttavia sottolineare come tale principio di progressività non riguardi i singoli tributi, ma il sistema tributario nel suo complesso, motivo per cui nulla vieta

che i singoli tributi siano ispirati a criteri diversi (ad esempio di proporzionalità o, in rari casi, di regressività). La maggior parte delle imposte è proporzionale: basti pensare all'IRES (Imposta sul Reddito delle Società), la quale presenta un'aliquota unica fissata al 24% per tutte le società indipendentemente dal reddito dalle stesse prodotto, oppure all'IVA (Imposta sul Valore Aggiunto), anch'essa con aliquota unica fissata al 22%. La progressività del sistema sembra quindi essere affidata fondamentalmente all'IRPEF (Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche).

Concludendo, un sistema tributario è “equo” se presenta:

- equità orizzontale, ovvero individui con la stessa capacità contributiva sono assoggettati allo stesso prelievo;
- equità verticale, ovvero individui con maggiore capacità contributiva sono assoggettati ad un prelievo maggiore (Dosi 2016, p. 21).

1.3. L'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche

La progressività sancita dall'articolo 53 trova la sua massima espressione nel meccanismo di progressività “per scaglioni” applicato al reddito delle persone fisiche (la cosiddetta IRPEF). Prima di concentrarsi su tale argomento, è utile considerare una breve classificazione delle imposte del sistema tributario italiano.

1.3.1. Classificazione delle imposte

L'obbligo del tributo sorge al verificarsi di un *presupposto* di fatto: si tratta di fatti economici o situazioni giuridiche costituenti fonti, immediate o mediate, dell'obbligazione tributaria. La scelta operata dal legislatore consiste nell'elevare a presupposto d'imposta tutti quei fatti e situazioni che, per diffusione e predisposizione alla contribuzione, appaiono più adatti: tali situazioni sono reddito, patrimonio e scambi.

Una prima classificazione delle imposte prevede *imposte dirette* ed *imposte indirette*. Le imposte dirette assumono a presupposto indici diretti di idoneità soggettiva alla contribuzione (reddito e patrimonio); le imposte indirette colpiscono fatti che palesano tale idoneità soggettiva alla contribuzione solo in via indiretta o indiziaria (scambi) (Falsitta 2014, p. 141).

Una seconda classificazione prevede *imposte proporzionali* ed *imposte progressive*, a seconda dell'applicazione dell'aliquota alla base imponibile. Nel sistema proporzionale, l'aliquota non muta quale che sia in concreto l'ammontare della base imponibile, e quindi l'ammontare del debito varia in ragione della grandezza della base imponibile. Nel sistema progressivo, l'aliquota, per il medesimo tributo, anziché essere uniforme, varia col variare della base imponibile; quest'ultima quindi è divisa in scaglioni per ciascuno dei quali la legge stabilisce

un tasso via via più elevato, fino ad un limite massimo, oltre il quale l'imposta diventa proporzionale. Si può avere una progressività "a scaglioni aggiuntivi", in cui la progressività non è continua e ad ogni scaglione corrisponde un'aliquota proporzionale ma più elevata di quella dello scaglione precedente. Altrimenti si può avere una progressività continua o "a scaglioni sostitutivi", in cui l'aliquota dello scaglione più alto nel quale ricade l'imponibile si applica a tutta la base imponibile (Falsitta 2014, p.155).

Un'ulteriore classificazione distingue le *imposte personali* dalle *imposte reali*. Le imposte personali (o soggettive) colpiscono l'insieme dei redditi o dei beni del contribuente, o anche una parte di essi, ma in quanto spettano ad una data persona, e quindi avendo riguardo, in misura più o meno larga, alle sue condizioni personali e familiari. Le imposte reali (o oggettive) riguardano i singoli beni o redditi, anche gruppi di beni o redditi, considerati nella loro nuda oggettività, senza tenere in alcun conto la condizione personale del soggetto passivo di imposta (Falsitta 2014, p.153).

L'IRPEF è l'imposta personale per eccellenza e la sua "personalizzazione" avviene tramite:

- ✓ la ricostruzione della *posizione reddituale complessiva* del soggetto, evitando che i diversi redditi percepiti dallo stesso siano tassati indipendentemente (in tal caso si avrebbe un'imposizione reale, tipica dei redditi da attività finanziarie);
- ✓ gli *oneri deducibili*, ovvero spese che, in quanto volte a soddisfare esigenze minime ma anche imprescindibili ed irrinunciabili, di sopravvivenza (spese mediche), di cultura (istruzione), di civiltà (spese funebri), di sicurezza (spese assicurative), non esprimono capacità contributiva.

In questo caso l'onere deducibile (d) riduce la base imponibile (Y) prima della determinazione del debito di imposta (T): $T = \alpha (Y - d)$ con α = aliquota applicata;

- ✓ le *detrazioni soggettive d'imposta*, le quali (f) vanno ad abbattere direttamente il debito d'imposta (T): $T = \alpha Y - f$ con α = aliquota applicata. Costituiscono detrazioni soggettive la cosiddetta "quota esente", che consente la non tassazione della porzione di reddito corrispondente al minimo vitale, ed altre somme per coniuge e figli a carico.

1.3.2. Aliquote attuali ed aliquote passate

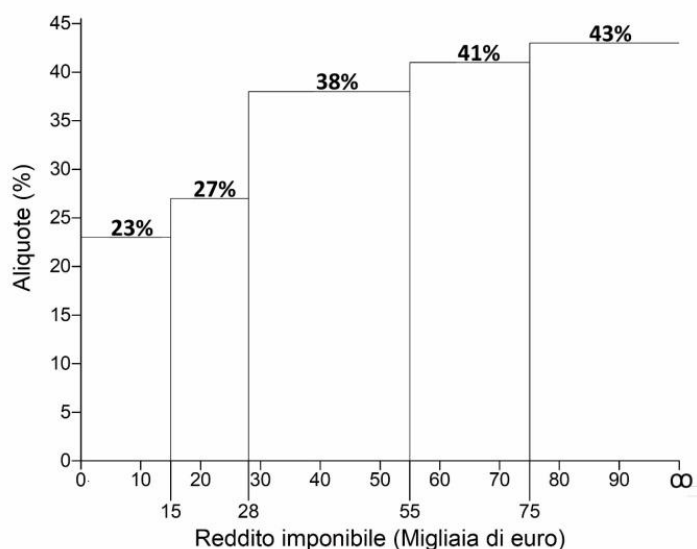
Il principio di progressività a cui il sistema tributario italiano si ispira viene attuato mediante l'IRPEF. L'imposta sul reddito dovuta dalle persone fisiche aumenta progressivamente all'aumentare del reddito imponibile e viene calcolata applicando aliquote diverse a seconda dello scaglione di reddito del soggetto.

L'articolo 11, comma 1, del decreto 917/1986 c.d. TUIR (Testo Unico delle Imposte sui Redditi) stabilisce che: *“L'imposta lorda è determinata applicando al reddito complessivo, al netto degli oneri deducibili indicati nell'articolo 10, le seguenti aliquote per scaglioni di reddito:*

- a) Fino a 15.000 euro, 23 per cento,*
- b) Oltre 15.000 euro e fino a 28.000 euro, 27 per cento,*
- c) Oltre 28.000 euro e fino a 55.000 euro, 38 per cento,*
- d) Oltre 55.000 euro e fino a 75.000 euro, 41 per cento*
- e) Oltre 75.000 euro, 43 per cento.”.*

Figura 1: Curva delle aliquote d'imposta

(dati presi dall'art.11, decreto 917/1986, TUIR)



La curva delle aliquote cresce in modo progressivo e si impenna rapidamente, raggiungendo velocemente gli scaglioni di reddito più elevati. Oltre i 75.000 euro l'aliquota si attesta al 43% e la curva si appiattisce. Questo fa emergere come la progressività dell'imposta in realtà risulti più marcata per i redditi medi che non per quelli maggiormente elevati.

Attualmente sono previsti cinque scaglioni di reddito a cui corrispondono altrettante aliquote, in vigore dal 2007. Tuttavia il numero di aliquote ed il loro ammontare non sono rimasti costanti nel tempo. Dal governo di centrosinistra del 1996-2001, si possono notare numerosi cambiamenti:

Anni 1996-1997	
Fino a 7.200.000 lire	10%
Da 7.200.001 a 14.400.000 lire	22%
Da 14.400.001 a 30.000.000 lire	27%
Da 30.000.001 a 60.000.000 lire	34%
Da 60.000.001 a 150.000.000 lire	41%
Da 150.000.001 a 300.000.000 lire	46%
Oltre 300.000.001 lire	51%

Anni 1998-1999	
Fino a 15.000.000 lire	18,50%
Da 15.000.001 a 30.000.000 lire	26,50%
Da 30.000.001 a 60.000.000 lire	33,50%
Da 60.000.001 a 135.000.000 lire	39,50%
Oltre 135.000.001 lire	45,50%

Anno 2000	
Fino a 20.000.000 lire	18,50%
Da 20.000.001 a 30.000.000 lire	25,50%
Da 30.000.001 a 60.000.000 lire	33,50%
Da 60.000.001 a 135.000.000 lire	39,50%
Oltre 135.000.001 lire	45,50%

Anno 2001	
Fino a 20.000.000 lire	18%
Da 20.000.001 a 30.000.000 lire	24%
Da 30.000.001 a 60.000.000 lire	32%
Da 60.000.001 a 135.000.000 lire	39%
Oltre 135.000.001 lire	45%

Anno 2002	
Fino a 10.329,14 euro	18%
Da 10.329,15 a 15.493,71 euro	24%
Da 15.493,72 a 30.987,41 euro	32%
Da 30.987,42 a 69.721,68 euro	39%
Oltre 69.721,69 euro	45%

Anni 2003-2004	
Fino a 15.000 euro	23%
Da 15.000,01 a 29.000 euro	29%
Da 29.000,01 a 32.600 euro	31%
Da 32.600,01 a 70.000 euro	39%
Oltre 70.000,01 euro	45%

Anni 2005-2006	
Fino a 26.000 euro	23%
Da 26.000,01 a 33.500 euro	33%
Da 33.500,01 a 100.000 euro	39%
Oltre 100.000,01 euro	43%

Anni 2007-2018	
Fino a 15.000 euro	23%
Da 15.000,01 a 28.000 euro	27%
Da 28.000,01 a 55.000 euro	38%
Da 50.000,01 a 75.000 euro	41%
Oltre 75.000,01 euro	43%

La scelta del numero e dei valori di aliquote e scaglioni è fondamentale per lo Stato, non solo per il gettito che ne deriva, ma anche per gli effetti sulla redistribuzione personale del reddito. Baldini, Morciano e Toso, in “*Chi ha beneficiato delle riforme del nostro sistema di tax-benefit? Le ultime due legislature a confronto*” del 2006, pubblicato nel “*Rapporto sulle disuguaglianze economiche in Italia*” a cura di Saraceno e Brandolini (2007, il Mulino), hanno analizzato gli effetti redistributivi di aliquote e scaglioni in vigore prima del 2007. Nel periodo considerato si sono succeduti due Governi: quello di centrosinistra, dal 1996 al 2001, e quello di centrodestra, dal 2001 al 2005. Come si può notare dalle tabelle sovrastanti, le aliquote e gli scaglioni sono cambiati frequentemente, non solo tra un Governo e l’altro, ma anche all’interno della stessa legislatura.

Tra i principali provvedimenti adottati dal Governo di centrosinistra (1996-2001) ricordiamo:

- ✓ la riforma Visco del 1998, con la conseguente riduzione del numero di scaglioni da sette a cinque, la riduzione dell'aliquota marginale massima dal 51% al 45,5% e l'aumento di quella minima dal 10% al 18,5%;
- ✓ l'incremento delle detrazioni per redditi da lavoro e per carichi di famiglia, con particolare riferimento ai figli a carico;
- ✓ l'equiparazione delle detrazioni per gli altri familiari a carico a quelle per i figli, ora aventi diritto alla detrazione anche se maggiorenni;
- ✓ ulteriori rimodulazioni negli anni 2000 e 2001 dei soli valori delle aliquote, mantenendo invariati il numero e l'ammontare degli scaglioni.

Tra i principali provvedimenti adottati del Governo di centrodestra (2001-2005) ricordiamo:

- ✓ la riduzione nel 2005 delle aliquote da cinque a quattro;
- ✓ l'aumento nel 2002 delle detrazioni IRPEF per figli a carico, per i quali si è passati da una struttura sostanzialmente in somma fissa ad una selettiva in base al reddito e correlata al numero d'ordine dei figli;
- ✓ l'estensione a tutti i contribuenti della soglia di esenzione (No Tax Area);
- ✓ trasformazione delle detrazioni d'imposta per i redditi da lavoro e per i carichi di famiglia in deduzioni dal reddito imponibile.

Limitando l'analisi ai soli anni in cui si è assistito ad un cambiamento nelle aliquote e negli scaglioni, l'obiettivo è quello di mostrare come la differente scelta della progressività dell'imposizione fiscale provochi effetti diversi sulla redistribuzione del reddito all'interno della popolazione.

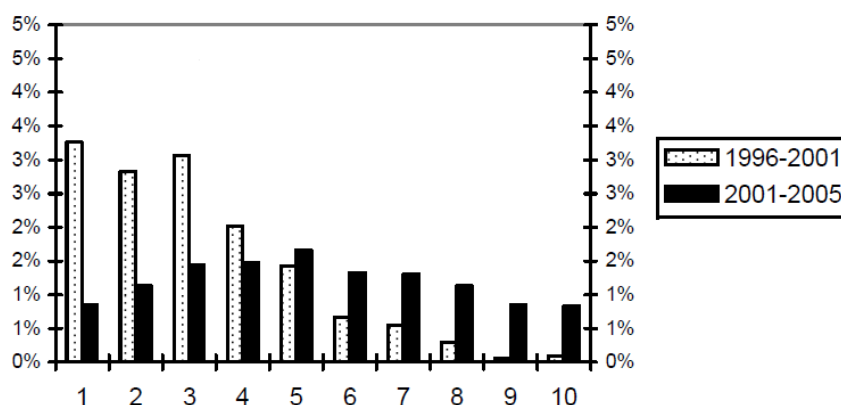
In linea generale, il Governo di centrosinistra del 1996-2001 si è caratterizzato per una minore tassazione diretta e per una maggiore spesa per trasferimenti (ad esempio incrementi dell'assegno al nucleo familiare, introduzione dell'assegno alle famiglie con almeno tre minori, introduzione dell'assegno di maternità, agevolazioni fiscali per i pensionati più poveri). L'andamento di tali manovre è progressivo, comportando guadagni maggiori per le famiglie meno abbienti. In particolare, alcune provvedimenti, come il passaggio da 9 a 12 milioni di lire della soglia di esenzione per i redditi da lavoro dipendente, l'elevamento da 15 a 20 milioni di lire dell'aliquota legale minima del 18,5% e l'aumento delle detrazioni per reddito da lavoro e per carichi di famiglia, hanno portato ad un guadagno di tre punti percentuali in termini di reddito familiare disponibile, avvantaggiando soprattutto i primi cinque decili della popolazione. Un contributo significativo è stato dato dall'assegno alle famiglie con almeno tre minori, la cui spesa ha avuto effetti redistributivi positivi e considerevoli, in particolar modo sul primo decile della popolazione (il più povero).

Il Governo di centrodestra (2001-2005), nonostante i corposi sgravi IRPEF e l'aumento delle pensioni minime, si è caratterizzato per manovre meno generose e meno redistributive rispetto a quelle del quinquennio precedente. I guadagni in termini di reddito familiare disponibile sono inferiori ai tre punti percentuali, e vanno ad avvantaggiare i decili medio-alti della popolazione e a penalizzare quelli più bassi a causa della cosiddetta *incapienza fiscale*, ovvero una situazione in cui il reddito complessivo o l'imposta lorda del contribuente sono così bassi da non consentirgli di avvalersi completamente delle deduzioni dal reddito complessivo o delle detrazioni d'imposta previste dalla normativa (Baldini, Morciano, e Toso 2006, p.9). Importante è stato l'impatto redistributivo dovuto all'aumento delle pensioni minime a 516 euro, il quale determina da solo quasi la metà dei guadagni del primo decile della popolazione.

La Figura 2 mostra la variazione percentuale del reddito familiare disponibile, per decili, nel corso delle due legislature. Le riforme dell'IRPEF, attuate sia dal centrosinistra che dal centrodestra, hanno portato ad un aumento del reddito disponibile, seppur modesto. Tuttavia, ed è l'aspetto più rilevante, mentre i guadagni in termini di reddito disponibile dovuti al Governo di centrosinistra mostrano una distribuzione progressiva (barre chiare), quelli dovuti al Governo di centrodestra sono molto più simili tra i vari decili (barre scure).

Figura 2: Variazione percentuale del reddito familiare disponibile, per decili

(Baldini, Morciano e Toso, 2006)

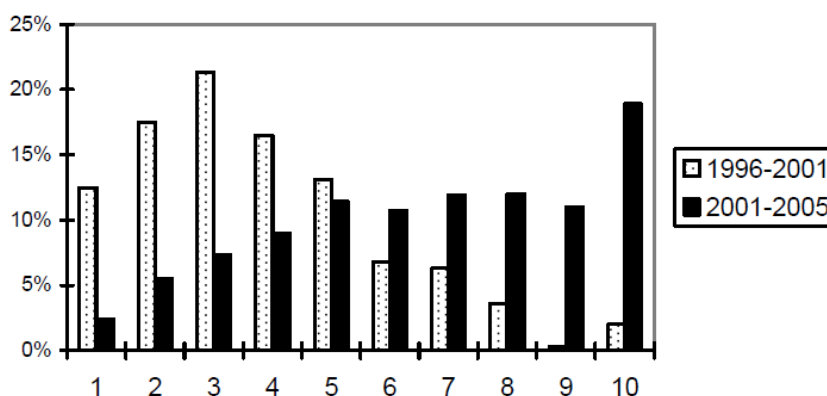


La differenza negli effetti redistributivi risulta ancora più evidente se si tiene conto del fatto che tali guadagni sono espressi in termini percentuali: se i decili poveri e i decili abbienti della popolazione hanno beneficiato di uguali incrementi percentuali di reddito disponibile, in realtà, in termini assoluti, quelli abbienti hanno guadagnato molto di più. La Figura 3 mostra la ripartizione dei guadagni di reddito disponibile per decili di popolazione. E' chiaro come il decile più povero con il Governo di centrosinistra abbia ottenuto circa il 13% dei benefici

totali, mentre con il Governo di centrodestra solo il 2%; al contrario il decile più ricco ha ottenuto meno del 2% nella prima legislatura e circa il 20% nella seconda. Il Governo è stato dunque più “generoso” con i più poveri negli anni 1996-2001, e con i più ricchi negli anni 2001-2005.

Figura 3: Ripartizione dei guadagni di reddito disponibile, per decili

(Baldini, Morciano e Toso, 2006)



Nel 2006 aliquote e scaglioni sono rimasti invariati rispetto all’anno precedente, mentre nel 2007 il loro numero è nuovamente aumentato, passando da quattro a cinque e rimanendo inalterato fino ad oggi.

La Legge Finanziaria del 2007 aveva come obiettivo una consistente redistribuzione del reddito; tra i principali provvedimenti ricordiamo:

- ✓ l’aumento delle aliquote marginali da quattro a cinque: le intensità dell’aliquota minima e dell’aliquota massima restano invariate, ma cambiano le soglie di reddito a cui tali aliquote vengono applicate, nel 2007 più basse rispetto all’anno precedente;
- ✓ l’introduzione di un nuovo sistema di assegni familiari;
- ✓ la sostituzione delle deduzioni per la No Tax Area e per carichi familiari con un sistema di detrazioni.

La riforma dell’IRPEF del 2007 porta con sé un maggior grado di progressività d’imposta: a partire da un reddito di 3.000 euro e fino ad un reddito di 35.000 euro, i contribuenti sono avvantaggiati dalla riforma (in realtà solo tra i 7.500 e i 25.000 si trovano i veri “vincenti”), dopo i 35.000 euro la riforma comporta un aggravio d’imposta, mentre prima dei 3.000 euro i contribuenti non ne sono influenzati. Il 51,27% dei contribuenti ha beneficiato della riforma, il 27,26% è indifferente ed il 21,47% ha subito un aggravio dell’imposta. Un aspetto importante riguarda il fenomeno dell’incapienza fiscale: rispetto agli anni precedenti la percentuale di contribuenti toccati dal problema dell’incapienza si è ridotta, anche se il

fenomeno persiste e condiziona soprattutto i redditi medio-bassi. Il passaggio dunque dalle aliquote degli anni 2005-2006 a quelle del 2007 ha comportato una maggiore redistribuzione del reddito, anche se di entità limitata.

1.3.3. Determinazione dell'imposta

Il contribuente è il soggetto tenuto alla contribuzione, vale a dire il soggetto passivo dell'obbligazione di imposta; è colui che deve l'imposta perchè si sono verificati fatti e situazioni, previsti dalla legge come presupposto tributario, a lui riferibili o ascrivibili (Falsitta 2014, p.158).

Il presupposto dell'imposta sul reddito delle persone fisiche è il possesso di redditi in denaro o in natura rientranti nelle seguenti categorie reddituali:

- 1) *redditi fondiari*, redditi inerenti a terreni e a fabbricati situati nel territorio italiano, che sono o devono essere iscritti in catasto con attribuzione di rendita (Falsitta 2014, p.46);
- 2) *redditi di capitale*, redditi corrispondenti ai proventi correlati al decorso del tempo durante il quale il capitale è stato impiegato, vale a dire i frutti dell'investimento (ad esempio gli interessi derivanti da mutui o obbligazioni, o i dividendi azionari) (Falsitta 2014, p.473);
- 3) *redditi di lavoro dipendente*, redditi che derivano da rapporti aventi per oggetto la prestazione di lavoro, con qualsiasi qualifica, alle dipendenze e sotto la direzione di altri (vincolo di subordinazione) (Falsitta 2014, p.481);
- 4) *redditi di lavoro autonomo*, redditi derivanti da arti o professioni, ossia dall'esercizio per professione abituale, anche in forma associata, di attività di lavoro autonomo, diverse da quelle produttive di redditi d'impresa (Falsitta 2014, p.485);
- 5) *redditi d'impresa*, redditi derivanti dall'esercizio di imprese commerciali (Falsitta 2014, p.490);
- 6) *redditi diversi*, redditi meritevoli di tassazione ma non riconducibili alle categorie precedenti (Falsitta 2014, p.492).

Ciascuna categoria reddituale è assoggettata ad un autonomo sistema di regole e la somma dei redditi considerati va a formare il *reddito complessivo lordo*. Nel calcolo di quest'ultimo rileva il fatto che la persona fisica sia o meno residente in Italia: per le persone fisiche residenti nel territorio dello Stato vale il *principio della tassazione del reddito mondiale*, secondo il quale concorrono al reddito complessivo sia i redditi prodotti in Italia sia i redditi prodotti all'estero (sono eventualmente previsti crediti d'imposta in caso di problemi di

doppia imposizione); per le persone fisiche non residenti nel territorio dello Stato, concorrono al calcolo del reddito complessivo lordo solamente i redditi prodotti in Italia.

Dal reddito complessivo lordo si sottraggono gli oneri deducibili (indicati all'art. 10 del TUIR) per ottenere il *reddito complessivo netto*, che costituisce la base imponibile alla quale applicare l'aliquota d'imposta. La progressività per scaglioni, ed in particolare "per scaglioni aggiuntivi", realizzata dall'IRPEF, impone l'applicazione di una determinata aliquota solamente alla parte di reddito eccedente quella corrispondente all'aliquota precedente, per cui l'*imposta lorda* sarà così calcolata:

- a) per il primo scaglione: imposta lorda pari al 23% dell'intero reddito;
- b) per il secondo scaglione: imposta lorda pari a 3.450 euro + (27% della parte di reddito eccedente i 15.000 euro);
- c) per il terzo scaglione: imposta lorda pari a 6.960 euro + (38% della parte di reddito eccedente i 28.000 euro);
- d) per il quarto scaglione: imposta lorda pari a 17.220 euro + (41% della parte di reddito eccedente i 55.000 euro);
- e) per il quinto scaglione: imposta lorda pari a 25.420 euro + (43% della parte di reddito eccedente i 75.000 euro).

E' prevista poi una *No Tax Area*, ovvero il limite di reddito al di sotto del quale il soggetto è esente da imposizione fiscale. La No Tax Area è stata introdotta dall'articolo 2 della Legge n. 289 del 27.12.2002, per tutelare le fasce della popolazione con redditi al di sotto della soglia di sussistenza. Attualmente esistono tre livelli di No Tax Area, in base alla tipologia di reddito percepito:

- ✓ 8.000 euro per i lavoratori dipendenti;
- ✓ 8.124 euro per i pensionati under ed over 75 anni;
- ✓ 4.800 euro per i lavoratori autonomi.

L'IRPEF è un'*imposta periodica* ed il suo periodo d'imposta corrisponde all'anno solare: ogni elemento della base imponibile deve essere imputato ad un determinato periodo, utilizzando criteri diversi per le diverse categorie reddituali. Ad esempio:

- il momento di incasso o pagamento (*principio di cassa*) per i redditi di capitale, di lavoro dipendente, di lavoro autonomo e per i redditi diversi;
- la maturazione dei crediti e dei debiti (*principio di competenza*) per i redditi di impresa.

Dall'imposta lorda si arriva successivamente all'*imposta netta* diminuendo la prima di tutte le detrazioni riconosciute (per familiari a carico, per tipologia di reddito posseduto, per spese sostenute).

1.4. Strumenti correttivi recenti: il Bonus 80 euro

Si definisce pressione fiscale il rapporto tra il complesso delle entrate tributarie e contributive delle amministrazioni pubbliche ed il Prodotto Interno Lordo (PIL) di una nazione. La pressione fiscale corrisponde dunque alla quota di reddito prelevata dallo Stato per il finanziamento delle spese pubbliche (De Castelmur, 2017).

Attualmente la pressione fiscale in Italia si aggira intorno al 42,5%, livello definito da molti "insostenibile", soprattutto in rapporto alla quantità e qualità dei servizi pubblici forniti dallo Stato. Un aspetto rilevante riguarda quanto effettivamente pagano i vari contribuenti: secondo un recente studio de *il Corriere*, il 60% delle imposte è versato dai dipendenti, i quali corrispondono a poco più della metà dei contribuenti, il 34% dai pensionati e solamente il 5% da imprenditori, commercianti e professionisti. Proprio perché sono i lavoratori dipendenti ad essere la categoria che contribuisce maggiormente al gettito fiscale, nel presente paragrafo si analizzerà uno degli strumenti utilizzati dal Governo al fine di "alleviare" tale pressione: il *Bonus Renzi 80 euro*.

Il Bonus Renzi 80 euro è stato introdotto dall'articolo 1 del decreto legge n. 66/2014: si tratta di un credito IRPEF, diventato dal 2015 parte strutturale del sistema tributario italiano per volontà dell'allora Premier Matteo Renzi, anche se sostanzialmente slegato dalla struttura dell'imposta personale e progressiva sul reddito (il Bonus infatti non modifica la struttura dell'imposta, ma è ad essa collegato in quanto funzione del reddito complessivo dichiarato ai fini IRPEF). La ratio sottostante al provvedimento risponde a finalità sia economiche che redistributive: da una parte il Bonus mira a sostenere i redditi da lavoro medio-bassi, rilanciando così i consumi e favorendo la ripresa economica, dall'altra parte mira ad una redistribuzione del reddito all'interno della popolazione a favore di un ben determinato gruppo sociale, escludendo dalla platea dei beneficiari i non lavoratori ed i lavoratori con redditi o troppo alti o troppo bassi. Fino al 2017, il Bonus veniva erogato ai dipendenti con un reddito complessivo lordo non superiore ai 26.000 euro; dal 2018 tale soglia è stata elevata a 26.600 euro in modo tale da impedire che l'aumento del contratto degli statali portasse alla perdita del credito stesso. Il credito viene riconosciuto dal datore di lavoro al lavoratore dipendente o assimilato direttamente in busta paga e senza il bisogno di presentare alcuna domanda.

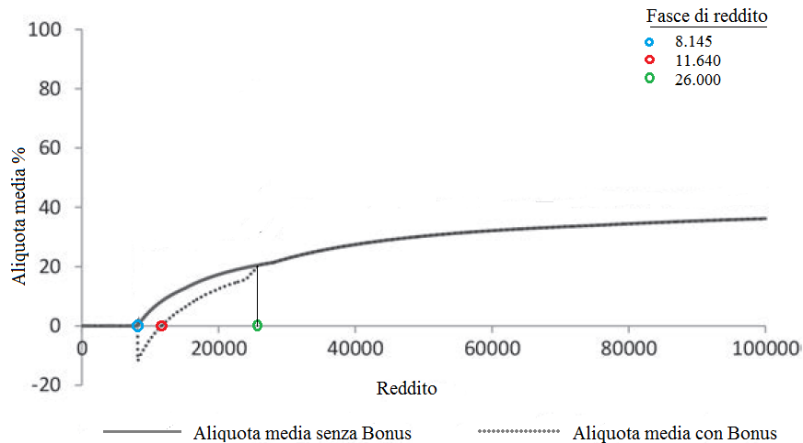
Attualmente viene corrisposto:

- nella misura di 0 euro per lavoratori con un reddito inferiore a 8.174 euro;
- nella misura di 960 euro (80 euro al mese per 12 mesi) per lavoratori con un reddito compreso tra gli 8.174 e i 24.600 euro (bonus integrale);
- nella misura di $\left[\frac{26.600 - \text{reddito complessivo lordo}}{2.000} \times 960 \right]$ euro per lavoratori con un reddito compreso tra i 24.600 e i 26.600 euro (bonus parziale);
- nella misura di 0 euro per i lavoratori con un reddito superiore ai 26.600 euro.

In particolare, per i lavoratori dipendenti il cui reddito è inferiore agli 8.174 euro, il Bonus non viene erogato in quanto considerati entro tale soglia “incapienti d’imposta”. Questo perché lo Stato ha previsto per i dipendenti una No Tax Area a 8.000 euro a cui corrisponde una detrazione di 1.880 euro, pari al 23% (aliquota del primo scaglione) di 8.174 euro; perciò per tutti coloro il cui reddito è inferiore a 8.174 euro, la detrazione prevista per lavoro dipendente è superiore o pari all’IRPEF lorda dovuta. Con una spesa di ben 9,5 miliardi di euro nel 2015, il provvedimento in pratica ha cercato e cerca tuttora di garantire ai beneficiari interessati l’equivalente di qualche anno di buona crescita del reddito: i 960 euro annui corrispondono infatti esattamente al 6,4% di un reddito di 15.000 euro che si trova circa al centro della fascia reddituale coinvolta. L’obiettivo del Premier Renzi era quello dunque di aumentare il reddito disponibile dei lavoratori con un reddito medio-basso, i quali oggettivamente non hanno le stesse capacità di reazione alla crisi del 2007 di quelli con redditi alti. Nella Figura 4 si può notare come il Bonus sia riuscito, anche se in maniera non esente da criticità, a ridurre l’imposizione sui contribuenti coinvolti; in particolare il grafico riporta gli effetti sulle aliquote medie dell’IRPEF per un lavoratore dipendente single senza carichi familiari. E’ necessario sottolineare il fatto che i dati esposti fanno riferimento al 2015, anno in cui le aliquote IRPEF erano identiche a quelle attuali, ma le soglie reddituali per le quali era previsto o meno il Bonus Renzi erano leggermente più basse (8.145 anziché 8.174 euro per il limite inferiore; 24.000 anziché 24.600 euro per il limite a partire dal quale il dipendente avrebbe iniziato a godere del bonus non più intero ma parziale; 26.000 anziché 26.600 euro per il limite superiore). Nonostante questo “lieve” incremento nelle soglie reddituali a partire dal 2018, dal punto di vista distributivo e di incidenza fiscale le considerazioni generali che si faranno sono valide ancora oggi. Per prima cosa, si può osservare come l’aliquota media IRPEF si riduca in modo significativo per i redditi della fascia coinvolta (linea tratteggiata rispetto a linea continua). Per fare un esempio, per un reddito di 15.000 euro l’incidenza dell’IRPEF passa dal 12,6% al 6,2%, per un reddito di

20.000 euro dal 17,3% al 12,5%. Secondo, l'aliquota media diventa negativa per i lavoratori dipendenti con un reddito complessivo annuo compreso tra gli 8.145 e gli 11.640 euro (linea tratteggiata tra il punto blu ed il punto rosso): queste persone non solo sono esenti dal pagamento dell'imposta, ma diventano addirittura beneficiarie di un trasferimento netto di denaro (Baldini *et al.* 2015, p.13).

Figura 4: Aliquote medie con e senza Bonus per un lavoratore dipendente single (anno 2015)
(fonte: Baldini *et al.*, 2015)



Come detto prima, il Bonus ha una finalità anche redistributiva sui redditi delle famiglie. Nella Tabella 1 vengono riportati i valori di reddito e Bonus medi per famiglia, per decili di reddito equivalente (il reddito disponibile familiare equivalente è dato dal reddito disponibile della famiglia diviso per la scala di equivalenza OCSE modificata, la quale assegna peso pari a 1 al primo adulto, 0,5 al secondo adulto, 0,3 ai componenti di età inferiore ai 14 anni).

Tabella 1: Reddito e Bonus medi per famiglia, per decili di reddito equivalente
(Baldini *et al.*, 2015)

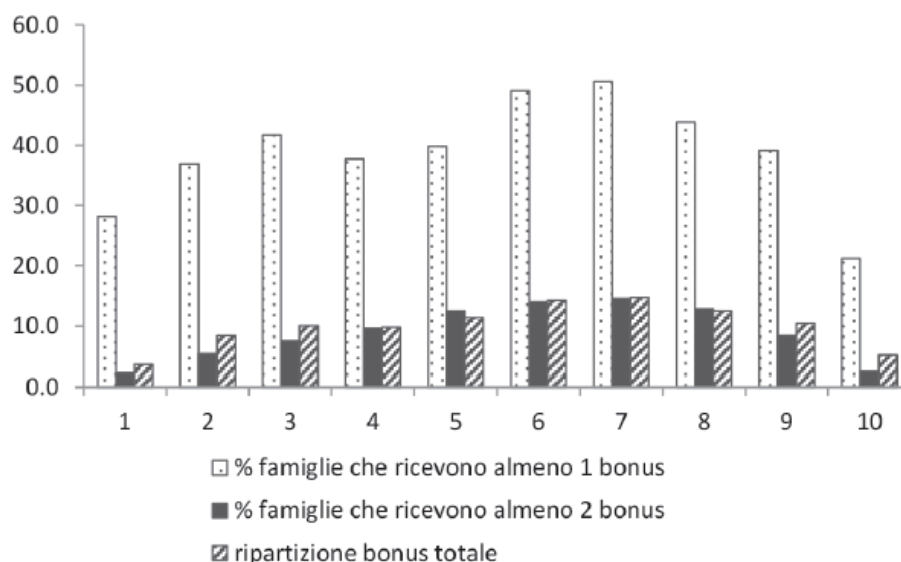
Decili di reddito equivalente	Tutte le famiglie		Solo le famiglie che ricevono il bonus	
	Reddito disponibile familiare	Bonus familiare	Reddito disponibile familiare	Bonus familiare
1	7035	135	10113	481
2	13803	315	17274	856
3	17761	381	20445	914
4	21072	371	24285	982
5	23698	428	27075	1073
6	27724	539	30149	1100
7	30869	557	33832	1100
8	35704	473	40735	1080
9	42604	396	49340	1013
10	63671	196	69375	921
Totale	28392	379	31298	977

Nel 2015 solamente il 38,8% delle famiglie italiane ha ricevuto il Bonus. Per questi 9,7 milioni di nuclei, tenendo conto del fatto che in uno stesso nucleo familiare possono esservi

più beneficiari, il Bonus medio annuale ammonta a 977 euro. Dalla tabella emerge come le famiglie dei decili più poveri ricevano un Bonus esiguo (481 euro per il primo decile); questo perchè mediamente nei decili inferiori vi è un solo percettore, o vi sono più incapienti oppure percettori che lavorano per meno mesi all'anno ed il credito deve essere rapportato appunto ai mesi lavorati. Tra il quinto e l'ottavo decile invece, il Bonus medio annuo raggiunge i suoi valori più alti. I decili tra il quinto e l'ottavo, corrispondenti approssimativamente alla classe media, sono più avvantaggiati dal Bonus, sia per maggiore probabilità di riceverlo sia per quota del trasferimento totale ricevuto. La Figura 5 presenta la percentuale di famiglie che in ogni decile ricevono almeno un Bonus e la percentuale di famiglie che ne ricevono almeno due. Solamente il 28% delle famiglie del primo decile riceve almeno un Bonus; la percentuale cresce nei successivi decili fino ad arrestarsi al settimo. Il fatto che siano soprattutto le classi medie a beneficiare maggiormente del Bonus è evidente anche dalla quota di nuclei familiari che ricevono almeno due Bonus (1.920 euro all'anno): circa un milione di famiglie ma concentrate nella parte centrale della distribuzione.

Figura 5: Percentuale di famiglie che ricevono il Bonus e ripartizione del Bonus totale per decili di reddito equivalente.

(Baldini *et al.*, 2015)



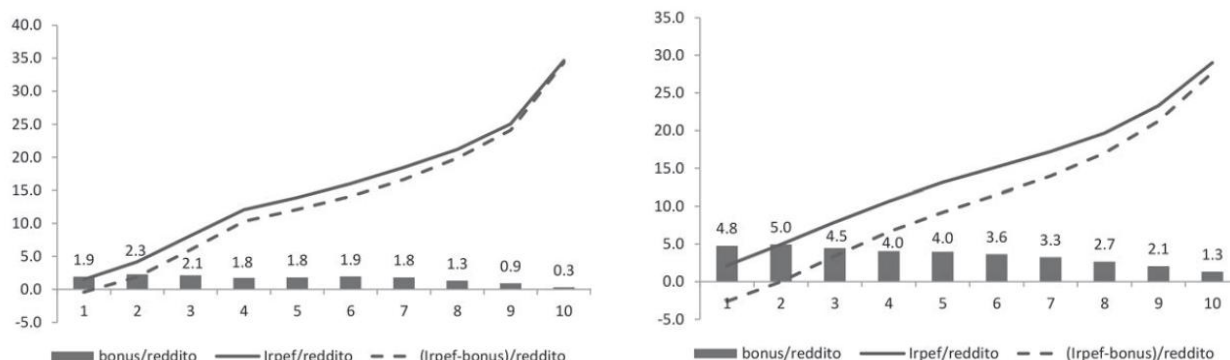
Interessante è capire poi come gli 80 euro mensili incidano sulla progressività dell'IRPEF. Con il Bonus, in realtà, la progressività aumenta lievemente, poiché nel passaggio dai redditi intermedi a quelli più elevati il suo ammontare in rapporto al reddito si riduce: in media il suo peso sul reddito è dell'1,3%, passando dal valore di 1,9% per il primo decile al valore di 0,3% per l'ultimo.

Figura 6 (sinistra): Incidenza percentuale sul reddito del Bonus (prima e dopo il Bonus) per tutte le famiglie, per decili di reddito equivalente

(Baldini *et al.*, 2015)

Figura 7 (destra): Incidenza percentuale sul reddito del Bonus (prima e dopo il Bonus) solamente per le famiglie che ricevono il Bonus, per decili di reddito equivalente

(Baldini *et al.*, 2015)



Nelle Figure 6 e 7 è riportata l'incidenza percentuale del Bonus sul reddito,rispettivamente, per tutte le famiglie e per le sole che ricevono il Bonus. Ovviamente, osservando la Figura 7, il peso del Bonus sul reddito disponibile aumenta in quanto si considerano le sole famiglie che ricevono effettivamente il credito: in media vale il 3,1%. Del primo decile della Figura 7 fa parte tuttavia solo il 28% delle famiglie appartenenti al primo decile della Figura 6; quindi solamente il 28% della popolazione più povera riceve il Bonus e tale Bonus pesa per il 4,8% sul reddito, mentre il 72% della popolazione più povera non lo riceve. Un'ultima ma importante considerazione che emerge dai due grafici sovrastanti riguarda l'incidenza dell'imposta sul reddito per il primo decile. Questa infatti scende sotto lo zero: si tratta di un risultato molto importante perché, come detto prima, gli 80 euro mensili permettono alle classi più povere non solo di non pagare imposte, ma di godere anche di un trasferimento in denaro positivo, avvicinando il sistema italiano a quello di molti altri paesi in cui l'imposta sul reddito delle persone fisiche è negativa per i più poveri.

Negli anni il Bonus Renzi ha fatto molto parlare di sé soprattutto perché alcuni beneficiari hanno dovuto restituirlo in sede di dichiarazione dei redditi. Nel 2016 sono stati 1,4 milioni i contribuenti tenuti alla restituzione totale o parziale del credito erogato in busta paga, poiché il reddito complessivo lordo risultava superiore ai 26.000 euro (l'allora soglia superiore) o inferiore agli 8.174 euro. Anche quest'anno sono stati sollevati problemi ed incertezze circa il Bonus relativamente all'anno 2019: sembra infatti (ma dovrà essere confermato dalla Legge

di Bilancio 2019) che il Bonus verrà trasformato da credito IRPEF in sconto fiscale grazie alla rimodulazione di aliquote e scaglioni. Ciò significa che i 960 euro, proporzionalmente ridotti per i redditi fino a 26.600 euro, non saranno più accreditati mensilmente in busta paga dal proprio datore di lavoro, ma andranno a ridurre direttamente l'IRPEF mensile dovuta dal contribuente.

Concludendo la nostra analisi sul Bonus Renzi, possiamo dire che il provvedimento presenta sia degli aspetti positivi che degli aspetti negativi. Da un lato, ha infatti permesso di ridurre l'aliquota media IRPEF (ed il cuneo fiscale dal lato dei lavoratori) e di compiere enormi passi avanti verso un'imposta negativa sul reddito nei confronti delle persone più povere. Dall'altro lato, si tratta di una manovra a vantaggio soprattutto delle classi medie e che genera non pochi problemi in tema di "equità orizzontale". Il sistema non considera nella distribuzione del Bonus la composizione del nucleo familiare ed in particolare la presenza di familiari a carico. Perciò avremo famiglie, in cui ciascuno dei due coniugi lavora e percepisce 20.000 euro, a cui spettano integralmente i 960 euro, e famiglie, in cui solo un coniuge lavora e percepisce 40.000 euro, a cui non spetta alcun Bonus; ma ancora (a parità di reddito) famiglie, composte da un dipendente con moglie e tre figli a carico, che percepiscono lo stesso ammontare del Bonus di un lavoratore dipendente single. Criticità si rilevano anche nelle stesse soglie reddituali: dal punto di vista tecnico, un lavoratore con un reddito di 8.173 euro non potrà godere del Bonus, mentre un analogo lavoratore il cui reddito è leggermente superiore e pari per esempio a 8.175 euro, potrà goderne integralmente. Dall'altra parte invece, appare assurdo che in soli 2.000 euro, nel passaggio dai 24.600 ai 26.600, l'ammontare del Bonus crolli dal suo valore massimo a zero. Sembrerebbe quindi appropriato un intervento strutturale sull'IRPEF che "incorpori" il Bonus nel sistema di detrazioni senza tenerlo slegato dalla struttura dell'imposta personale, un intervento volto a risolvere tali distorsioni e che tenga conto anche della variabile familiare attualmente tralasciata.

2. Proposte per una riforma dell'IRPEF

2.1. Il quoziente familiare

L'IRPEF è stata introdotta in Italia con la riforma tributaria del 1974. Al tempo l'unità impositiva era la famiglia e lo schema attraverso il quale veniva tassato il reddito era quello del "cumulo". Tale sistema durò ben poco: dopo soli due anni, nel 1976, la Corte Costituzionale dichiarò incostituzionale il cumulo dei redditi in quanto, obbligando la moglie ad imputare i propri redditi al marito, non le riconosceva lo status giuridico di contribuente, con una conseguente violazione del principio di uguaglianza. Perciò dal 1976 l'unità impositiva è cambiata: ad essere tassato ora è l'individuo, e la presenza di persone a carico ed il numero di percettori di reddito all'interno del nucleo familiare vengono tenuti in considerazione attraverso un complesso sistema di detrazioni e deduzioni.

I sistemi tributari dei principali paesi occidentali si basano su un sistema integrato di tassazione individuale e tassazione familiare, anche se formalmente fanno riferimento all'una o all'altra alternativamente. Non è possibile affermare che un sistema sia superiore all'altro poiché tassazione individuale e tassazione familiare rispondono a finalità diverse: se da un lato infatti è pur vero che tramite la tassazione familiare si tiene conto del fatto che benessere e capacità contributiva di un individuo dipendono dalla situazione economica complessiva della famiglia e dal numero di persone a carico, dall'altra parte solo con una tassazione di tipo individuale è possibile sottolineare la sovranità del singolo nelle scelte sull'impiego del proprio reddito (Rapallini 2006, p.2).

Il sistema tributario italiano prevede attualmente una *tassazione a livello individuale*: ciascun membro del nucleo familiare è tassato sul proprio reddito, tenendo conto dei familiari a carico e della situazione economica complessiva della famiglia tramite deduzioni e detrazioni. L'aliquota media familiare è data dal rapporto tra la somma dell'imposta dovuta dai due coniugi, determinata secondo la funzione f_i , con $i=1,2$, ed il reddito complessivo del nucleo:

$$t_{mf} = \frac{f_1(y_1, \varepsilon) + f_2(y_2, \varepsilon)}{y_1 + y_2}$$

con ε = deduzioni e/o detrazioni.

In paesi come Francia, Germania e Stati Uniti, il sistema tributario prevede una *tassazione a livello familiare* in cui l'aliquota media d'imposta dipende dall'intero reddito della famiglia. Gli schemi previsti per questo tipo di tassazione sono due:

- il *cumulo dei redditi*, in cui l'aliquota media familiare è una funzione della somma del reddito dei familiari: $t_{mf} = f(\sum_{i=1}^n y_i, \varepsilon)$;
- la *tassazione per parti*, in cui l'aliquota media familiare è una funzione della somma dei redditi del nucleo divisa per un certo numero di parti p : $t_{mf} = f(\frac{\sum_{i=1}^n y_i}{p}, \varepsilon)$.

La tassazione per parti prevede a sua volta due varianti: *splitting* e *quoziente familiare*.

- ✓ Lo *splitting* è utilizzato in Germania e negli Stati Uniti. In questo caso il reddito familiare corrisponde alla somma dei redditi dei due coniugi, tenendo conto di figli e familiari a carico tramite deduzioni e detrazioni. Il reddito familiare viene diviso per due e alla parte ottenuta viene applicata l'aliquota d'imposta corrispondente. L'imposta così calcolata, moltiplicata per due, corrisponde al debito d'imposta del nucleo.
- ✓ Il *quoziente familiare* è una peculiarità del sistema francese. In questo caso la parte di reddito a cui applicare l'aliquota si individua dividendo il reddito familiare complessivo per un determinato quoziente p ricavato attribuendo a ciascun individuo un coefficiente c_i (in particolare: $p = \sum_{i=1}^n c_i$). L'imposta complessivamente dovuta dal nucleo si ottiene dalla moltiplicazione dell'imposta calcolata su ciascuna parte per il quoziente utilizzato.

La scelta dell'unità impositiva, individuo o famiglia, non è affatto scontata in quanto ha enormi ripercussioni su diversi comportamenti economici e sociali. Nella tabella seguente ne vengono riportati alcuni.

Tabella 2: Effetti della tipologia di tassazione sulle scelte di individui e famiglie

(Rapallini, 2006)

	Tassazione individuale	Tassazione familiare con cumulo dei redditi	Tassazione familiare per parti (splitting e quoziente)
Stato Civile	Neutrale	Disincentiva il matrimonio	Incentiva il matrimonio
Elusione	Incentiva l'imputazione al coniuge con il reddito più basso del capitale mobiliare ed immobiliare	Neutrale	Neutrale
Progressività (equità verticale)	La progressività dipende dalla struttura delle aliquote	La progressività dipende dalla struttura delle aliquote	Vantaggio maggiore al crescere del reddito
Numerosità del nucleo	Si tiene conto dei carichi familiari con detrazioni e deduzioni	Si tiene conto dei carichi familiari con detrazioni e deduzioni	Il quoziente familiare tiene conto della struttura dei bisogni al crescere del nucleo, incorporando una vera e propria scala di equivalenza

Offerta di lavoro	Penalizza le famiglie monoreddito e quindi può essere considerata incentivante rispetto all'offerta di lavoro del secondo coniuge	Disincentivante rispetto all'offerta di lavoro del secondo coniuge	Disincentivante rispetto all'offerta di lavoro del secondo coniuge
--------------------------	---	--	--

Un sistema tributario giusto ed equo dovrebbe essere neutrale rispetto alle scelte di individui e famiglie circa la forma di convivenza, la numerosità del nucleo familiare, l'offerta di lavoro, ecc... In realtà, nessuna unità impositiva, né individuale né familiare, permette un sistema perfetto ed imparziale.

Nel caso dello stato civile, solamente la tassazione individuale può considerarsi neutrale (anche se non ne è completamente estranea in quanto si tiene comunque conto dei familiari a carico, se legalmente riconosciuti). La tassazione familiare può invece sia favorire l'unione matrimoniale, poiché con un sistema basato sulla tassazione per parti, dove i due coniugi percepiscono redditi di ammontare considerevolmente diverso, l'imposta dovuta complessivamente è inferiore a quella che si avrebbe considerando come base imponibile il singolo reddito di entrambi; sia disincentivare l'unione matrimoniale, poiché con il cumulo dei redditi si verifica esattamente l'opposto e i due coniughi sposati sono tenuti a pagare un'imposta assai maggiore.

Se la tassazione a livello individuale sembra essere preferibile da questo punto di vista, dall'altra parte è la prima che consente l'elusione, ovvero l'imputazione fittizia dei redditi (in primis derivanti da capitale mobiliare ed immobiliare) al coniuge con il reddito più basso, in modo da ridurne il tributo dovuto.

Bisogna chiedersi poi se la numerosità del nucleo familiare comporta una capacità contributiva da parte del soggetto passivo d'imposta diversa da quella che si avrebbe considerandolo come individuo in possesso del solo e proprio reddito. Secondo la prof.ssa Rapallini (2006, p.6) *"... il quoziente familiare, incorporando una e vera propria scala di equivalenza nella modalità di calcolo dell'imposta, è il sistema che maggiormente tiene conto dei bisogni crescenti al crescere del nucleo familiare..."*. Gli altri sistemi tengono conto degli oneri derivanti da carichi familiari utilizzando un articolato apparato di deduzioni e detrazioni crescenti all'aumentare della numerosità familiare.

Infine l'offerta di lavoro. Mentre la tassazione a livello familiare, che venga realizzata tramite cumulo o per parti, è indifferente rispetto al numero di percettori di reddito all'interno del nucleo, la tassazione individuale incentiva il secondo coniuge ad offrire lavoro. Questo perché rileva la distribuzione dei redditi fra i due percettori, con un'imposizione maggiore al crescere

della concentrazione del reddito e perciò, a parità di reddito, una famiglia in cui un solo coniuge lavora (famiglia monoreddito) sarà fiscalmente “svantaggiata” rispetto ad una famiglia in cui entrambi i coniugi lavorano (famiglia bireddito): il primo infatti, che percepisce 40.000 euro, sarà tassato con un’aliquota del 38%, mentre i secondi, con un reddito di 20.000 euro ciascuno, saranno tassati separatamente con un’aliquota del 27%, ma la somma delle loro imposte sarà inferiore a quella dovuta dal primo).

Alla luce di queste considerazioni, appurato che un sistema tributario non sarà mai imparziale rispetto alle scelte del singolo e/o della famiglia, si procede con l’analisi degli effetti distributivi e di gettito che una tassazione familiare basata sul quoziente avrebbe in Italia.

Con il sistema del quoziente familiare, la parte di reddito a cui applicare l’aliquota si individua dividendo il reddito familiare complessivo per un determinato quoziente ricavato attribuendo a ciascun individuo un coefficiente. L’imposta complessivamente dovuta dal nucleo si ottiene dalla moltiplicazione dell’imposta calcolata su ciascuna parte per il quoziente stesso. Il modello utilizzato in questa sede prende spunto dai coefficienti adottati in Francia, e li rielabora tenendo conto delle caratteristiche economiche e demografiche dell’Italia.

I coefficienti del quoziente adottati in Francia sono i seguenti:

FRANCIA	Numero persone a carico					
<u>Stato Civile</u>	0	1	2	3	4	5
Sposato	2	2.5	3	4	5	6
Vedovo	1	1.5	2	3	4	5
Celibe / Nubile / Divorziato	1	1.5	2	3	4	5

Interessante è notare come nel sistema francese il legislatore non consideri una variabile di rilievo il numero di percettori di reddito, dal momento che, sia che lo percepiscano che non, entrambi i coniugi pesano un’unità.

Considerando il fatto che in Italia il tasso di fecondità ed il tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro sono notevolmente più bassi rispetto a quelli francesi, gli ipotetici coefficienti per il nostro paese potrebbero essere i seguenti:

ITALIA	Numero persone a carico					
<u>Stato Civile</u>	0	1	2	3	4	5
Sposato/monoreddito	1.5	2	3	4	5	6
Vedovo	1	1.5	2.5	3.5	4.5	5.5
Celibe / Nubile / Divorziato	1	1.5	2.5	3.5	3.5	5.5

ITALIA	Numero persone a carico					
Stato Civile	0	1	2	3	4	5
Sposato/bireddito	2	2.5	3.5	4.5	5.5	6.5
Vedovo	1	1.5	2.5	3.5	4.5	5.5
Celibe / Nubile / Divorziato	1	1.5	2.5	3.5	4.5	5.5

La principale differenza tra l'effettivo sistema francese e l'ipotetico sistema italiano risiede nel vantaggio fiscale attribuito alle famiglie con figli a carico. L'incremento unitario del quoziente (come fosse un adulto) si verifica in Italia a partire dal secondo figlio, in Francia a partire dal terzo. Perciò in Italia, pesando 0,5 solamente il primo figlio, una riduzione cospicua del carico fiscale si osserva già dal secondo figlio (peso 1), mentre in Francia per la stessa riduzione sarà necessario aspettare il terzo.

Una volta elaborato il sistema di coefficienti per il computo del quoziente, è possibile calcolare le ipotetiche imposte dovute con il metodo prima esposto. E' importante sottolineare che in tale modello i redditi dei percettori, i quali una volta sommati andranno a costituire il reddito complessivo familiare da dividere per il quoziente, dovranno essere considerati al netto di deduzioni base e per tipologia di lavoro, ma non di deduzioni per coniuge e figli a carico, altrimenti l'obiettivo di verificare gli effetti di un diverso trattamento del nucleo familiare perderebbe senso. Le considerazioni da fare in base ai risultati ottenuti sono principalmente tre:

- Perdita di gettito

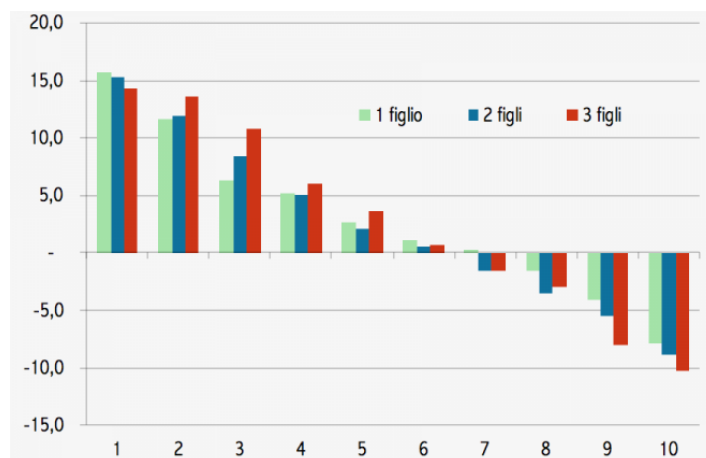
La scelta di una tassazione su base familiare in sostituzione di quella individuale comporterebbe in Italia una perdita di gettito stimata tra il 2 ed il 3%. Questo perché, dividendo il reddito complessivo familiare per un quoziente, si andrebbe ad abbattere la base imponibile con la conseguenza che, tenendo fermo l'attuale sistema progressivo di imposte, il gettito ne soffrirebbe. Tale perdita di gettito potrebbe essere recuperata solamente attraverso un aumento proporzionale delle aliquote marginali.

- Vantaggio ai nuclei familiari più numerosi, ma anche più ricchi

Il quoziente familiare attribuisce un vantaggio maggiore al crescere del numero di figli, ma solo per i nuclei più ricchi. Nella Figura 8 è chiaro come, per il 70% della popolazione (redditi bassi e medio-bassi), l'imposizione fiscale sia maggiore rispetto a quella derivante dall'attuale sistema individuale, a prescindere dal numero di figli a carico.

Figura 8: Variazione dell'aliquota media con quoziente familiare, per decili di reddito equivalente

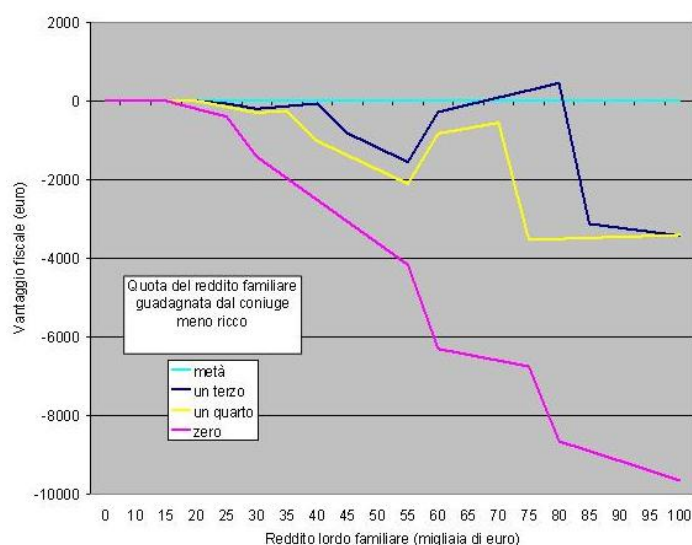
(Brunori *et al.*, 2018)



In generale è assicurato un vantaggio alle famiglie con redditi più elevati ed il suo ammontare dipende dalla ripartizione del reddito tra coniugi, come mostrato in Figura 9. Al crescere del reddito del nucleo, il vantaggio fiscale aumenta considerevolmente; il vantaggio comunque è più marcato per quelle famiglie in cui il reddito tende a concentrarsi in misura maggiore sul coniuge più ricco. Per esempio, in quelle famiglie in cui il reddito è distribuito in maniera equiparata tra i due coniugi, anche all'aumentare del reddito complessivo non vi è alcun vantaggio (linea azzurra). Al contrario, per una famiglia in cui vi è un solo percettore di reddito, l'aumento del reddito complessivo porta ad un notevole risparmio di imposta (linea violetta).

Figura 9: Vantaggio fiscale del quoziente familiare

(Rapallini, 2007)



- Disincentivazione al lavoro da parte del secondo coniuge

Infine il quoziente familiare disincentiva l'offerta di lavoro da parte del secondo coniuge. Questo sistema non considera come variabile rilevante il fatto che uno stesso reddito sia percepito da uno o più soggetti, di conseguenza in entrambi i casi l'ammontare dell'imposta è lo stesso. Con l'attuale sistema di tassazione individuale invece, l'imposta dovuta da un nucleo monoreddito è maggiore rispetto a quella dovuta da un nucleo bireddito per le ragioni precedentemente esposte, con un conseguente incentivo all'offerta di lavoro da parte del secondo coniuge.

2.2. La flat tax

Un modello fiscale proposto frequentemente in Italia è quello della Flat Tax. La "tassa piatta", teorizzata per la prima volta dal politologo americano Alvin Rabushka, è concepita nella sua forma più semplice come un'imposta ad aliquota fissa applicata a tutti i redditi, indipendentemente dal livello di quest'ultimi. L'esperienza della flat tax è circoscritta ai paesi dell'ex blocco sovietico e alle regioni balcaniche, come Estonia, Lettonia, Lituania, Russia, Ucraina, Slovacchia, Georgia, Romania; le economie avanzate si basano ancora principalmente su sistemi di tassazione ad aliquote progressive.

In Italia la sua introduzione è uno degli obiettivi dichiarati del nuovo Governo Lega-M5S. Giustificata dalla necessità di alleviare la pressione fiscale, l'adozione della flat tax deve essere valutata attentamente in quanto dietro un'apparente semplicità del sistema vi sono numerose conseguenze di ambigua entità sul gettito e sul livello di redistribuzione del reddito. Una delle principali critiche mosse all'attuale sistema progressivo a scaglioni risiede nella mancata "parità" di trattamento: chi ha di più paga sia di più in termini assoluti, sia proporzionalmente di più rispetto a chi ha redditi inferiori. Il sistema sembrerebbe penalizzare maggiormente chi possiede redditi elevati, privandolo di risorse maggiori in proporzione al reddito. La flat tax al contrario assicurerebbe un trattamento uguale per tutti, con l'applicazione della stessa aliquota indipendentemente dal reddito posseduto. Numerosi sono i vantaggi che legittimano una sua adozione; tuttavia tali vantaggi vengono spesso annullati da effetti in direzione opposta oppure perchè non risulta empiricamente dimostrabile il collegamento all'introduzione dell'aliquota unica.

- Semplificazione

La semplificazione del sistema fiscale che la flat tax comporta appare fondamentale in un paese come l'Italia, dove la complessità e l'estensione del *tax code* rendono difficoltoso il calcolo dell'imposta. Tuttavia occorre tenere presente che le difficoltà rilevate quotidianamente non sono da imputare all'esistenza di numerose aliquote, piuttosto alla

composizione della base imponibile, che rinvia ad una pletora di agevolazioni accumulate negli anni senza uno schema preciso sottostante. Una semplificazione potrebbe dunque essere realizzata mantenendo anche aliquote diverse per scaglioni di reddito diversi, in quanto l'origine della complessità si ritrova nella base imponibile. In ogni caso, la flat tax potrebbe accelerarne il processo, di ardua realizzazione nell'attuale contesto economico e politico.

- Crescita economica

I sostenitori della flat tax sottolineano l'aiuto fornito dalla tassa piatta alla crescita economica attraverso due canali: la riduzione delle distorsioni causate dalla tassazione e la riduzione del costo degli adempimenti burocratici. Tuttavia quantificare gli effetti dell'aiuto sulla crescita reale è difficile, in primis perchè i paesi che l'hanno adottata sono molto diversi in termini strutturali dal nostro: nei paesi dell'ex blocco sovietico si è effettivamente verificata una crescita in seguito all'adozione del nuovo sistema di tassazione, ma dimostrare empiricamente una correlazione tra crescita e flat tax rimane problematico. Partendo da un sistema di tassazione complesso come quello italiano, l'introduzione della flat tax potrebbe con elevata probabilità portare ad un crescita reale, ma è necessario tenere a mente che tali effetti positivi, caratterizzati comunque da una certa incertezza, non possono e non devono essere considerati ex ante una fonte di "autofinanziamento" per la flat tax .

- Riduzione dell'evasione fiscale

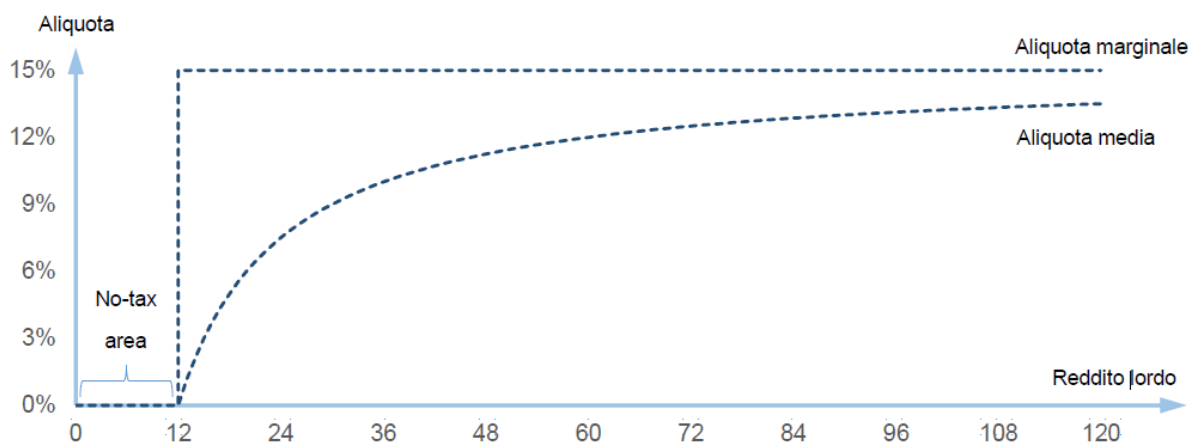
La riduzione dell'evasione fiscale, accanto alla semplificazione del sistema, è uno degli obiettivi che più giustifica la flat tax. L'idea è quella che aliquote d'imposta più basse riducano l'incentivo ad evadere. Tuttavia bisogna considerare il meccanismo opposto del sistema penale, che rende gli effetti della flat tax sul fenomeno dell'evasione di ambigua entità: se la multa per evasione viene calcolata in proporzione alle tasse non pagate, una tassazione inferiore implica una multa inferiore e quindi vi sarebbe un incentivo ad evadere in virtù della penale minore. I proventi derivanti da una probabile riduzione dell'evasione non devono comunque essere considerati coperture per il finanziamento della flat tax.

Nel caso italiano, gli economisti de *Lavoce.info* Massimo Baldini e Leonzio Rizzo hanno stimato gli effetti sull'evasione dell'introduzione della flat tax con aliquota al 15%, come proposta dalla Lega. Il gettito derivante corrisponde a 94 miliardi annui, con un gap di circa 58 miliardi in meno rispetto all'attuale gettito IRPEF. Il recupero dell'evasione, nel caso ipotetico fosse totale, consente entrate per 35 miliardi. Dunque, anche nel caso migliore di recupero totale del sommerso, un gap di 23 miliardi non riuscirebbe ed essere coperto. L'aliquota unica in grado di assicurare parità di gettito viene misurata al 35%.

La principale critica mossa alla flat tax riguarda la sua incostituzionalità. L'articolo 53 (comma 2) della Costituzione recita: "*Il sistema tributario è informato ai criteri di*

progressività.”. Si parla di sistema, non di singolo tributo; tuttavia, come già sottolineato, il reddito è centrale nella nostra società e poiché assicura la maggior parte delle entrate fiscali, la progressività di cui parla la Costituzione deve essere realizzata mediante l’imposta sul reddito. La tassa piatta, per via della sua stessa struttura, comporta inevitabilmente una perdita di progressività. E’ possibile ovviare alla critica mossa mediante correttivi quali la *No Tax Area*. Se l’aliquota unica venisse applicata direttamente al reddito imponibile, l’aliquota media, data dal rapporto tra imposte e reddito, sarebbe costante; introducendo un’esenzione dal pagamento per i contribuenti al di sotto di un certo reddito, l’aliquota media risulterebbe crescente e tendente all’aliquota unica, anche se la progressività in questo modo introdotta sarebbe molto debole vista la veloce convergenza sostanziale all’aliquota unica (Figura 10). Poiché la progressività così introdotta appare piuttosto irrisoria, il rigetto della tassa piatta potrebbe fondarsi sulla scarsa progressività del sistema tributario nel suo complesso. Per ristabilire la progressività perduta, si potrebbe intervenire su deduzioni e detrazioni, ma tali provvedimenti andrebbero ancora una volta a rendere più complesso il sistema fiscale, abbandonando l’obiettivo di semplificazione che più giustificava l’adozione dell’aliquota unica.

Figura 10: Aliquota marginale ed aliquota media seguendo la proposta della Lega (Flat tax al 15%), per una famiglia di 4 persone
(Osservatorio Conti Pubblici Italiani, 2018)



Alcuni problemi vengono sollevati anche dal punto di vista redistributivo: la tassa piatta comporta una redistribuzione del reddito a favore soprattutto dei decili più poveri e più ricchi della popolazione, a discapito della classe media: quest’ultima beneficia in misura minore della No Tax Area, pensata per i decili più bassi, e non beneficia affatto della riduzione delle aliquote in quanto l’aliquota marginale della classe media è all’incirca simile alla flat tax.

2.3. Proposte in discussione

Il quoziente familiare (e più in generale una tassazione su base familiare) viene ciclicamente proposto in Italia come strumento di aiuto alle famiglie, di incentivo alla fecondità e di riduzione della pressione fiscale.

Quest'anno il Vice Premier Matteo Salvini vorrebbe inserirlo nella Legge di Bilancio 2019, promuovendo una politica di natalità volta a superare il tasso di sostituzione (due genitori e due figli), ovvero il tasso che non fa crescere la popolazione ma la lascia invariata. La proposta suggerita per l'Italia prevede come coefficiente 1 per ciascuno dei due coniugi ed un valore inferiore all'unità per i figli, mentre le detrazioni fiscali decrescenti attualmente esistenti verrebbero sostituite da una deduzione forfettaria proporzionale che, in Francia, è pari al 10%. Bisogna ricordare però che il quoziente familiare non è esente da criticità e che la sua introduzione non risolverebbe tutti i problemi legati alla pressione fiscale e alla maternità: ci si deve chiedere se, nell'ottica di incentivare le nascite, la riduzione generale di imposta che esso comporta sia più efficace di un sistema su base individuale accompagnato da un aumento dell'ammontare delle detrazioni per carichi familiari. Inoltre, aspetto non di poco conto, l'introduzione del quoziente disincentiverebbe il secondo coniuge, solitamente la moglie, ad offrire lavoro in un paese come il nostro in cui il tasso di partecipazione femminile al mondo del lavoro è già inferiore alla media europea. Infine si tratta di un sistema che avvantaggia i ricchi e penalizza le famiglie con redditi inferiori. Per sopperire a quest'ultima distorsione, nel 2014 il Premier Matteo Renzi con la sua riforma del Fisco ispirata alla Francia, aveva proposto due *clausole di salvaguardia*:

- ✓ le famiglie con un quoziente familiare svantaggioso (sotto i 25.000 euro) avrebbero potuto mantenere il sistema di detrazioni per familiari a carico allora vigente;
- ✓ le famiglie con redditi oltre i 55.000 euro sarebbero state escluse (a meno che non ci fosse stato un elevato numero di figli).

Deduzioni e detrazioni tipiche del sistema su base individuale hanno infatti il vantaggio di poter essere modulate sul livello di reddito del contribuente, ma solo per redditi relativamente bassi: la tassazione individuale, come la tassazione familiare, sembra essere conveniente per le famiglie più numerose, ma a differenza della seconda solo per quelle con redditi bassi e medio-bassi. Concludiamo il discorso riportando le parole della prof.ssa Chiara Rapallini (*Tre riflessioni sul quoziente familiare*, 2007): “[per quanto].. il principale argomento dei sostenitori del quoziente francese [sia] il vantaggio fiscale, in termini di riduzione dell'imposta, che questo strumento assicura ai nuclei numerosi e quindi – si dice – l'incentivo alla fecondità, gli argomenti contro questo strumento sono però altrettanto rilevanti e sicuramente più numerosi.”.

Anche quello della flat tax è un tema di grande attualità, essendo uno dei punti centrali del programma del nuovo Governo Lega-M5S.

Paradossalmente, in Italia la flat tax al 15%, come proposta inizialmente dalla Lega, “esiste” già: quasi il 75% dei contribuenti italiani è soggetto ad un prelievo fiscale inferiore al 15% dovuto al solo impatto di detrazioni e deduzioni che abbassano l’aliquota fiscale effettiva. Il nuovo Governo ha perciò proposto l’aliquota unica con la finalità di eliminare tali distorsioni e di semplificare il sistema.

La proposta avanzata non consiste in una flat tax “pura”, ma in una *dual tax*, ovvero due aliquote per due scaglioni di reddito applicate su una base imponibile familiare:

- ✓ aliquota al 15% per i redditi familiari fino a 80.000 euro;
- ✓ aliquota al 20% per i redditi familiari superiori a 80.000 euro.

La progressività sancita dalla Costituzione non andrebbe così completamente perduta: essa verrebbe recuperata non solo tramite la previsione di due aliquote, ma anche mediante l’introduzione di una deduzione di 3.000 euro applicata nel seguente modo:

- ✓ per i redditi familiari fino a 35.000 euro, deduzione di 3.000 euro moltiplicata per ogni componente del nucleo familiare;
- ✓ per i redditi familiari compresi tra i 35.001 e i 50.000 euro, deduzione di 3.000 euro moltiplicata per i soli familiari a carico;
- ✓ per i redditi familiari complessivi superiori ai 50.001 euro, non è prevista alcuna deduzione.

In Italia la dual tax, come la flat tax in sé, resta un sistema di difficile attuazione, in primis per la perdita di gettito che ne deriverebbe, praticamente insostenibile a causa dell’elevatissimo debito pubblico. E’ necessaria dunque una riforma a 360 gradi, che permetta la copertura delle minori entrate fiscali. Interessante è la soluzione proposta dal Ministro dell’Economia Giovanni Tria, il quale per finanziare la flat tax (e ridurre così la pressione fiscale) avrebbe suggerito lo spostamento della tassazione dal reddito al consumo, alzando l’aliquota IVA dal 22 al 25%. Il Ministro sostiene non solo un cambiamento nel complessivo sistema fiscale, da una tassazione ad aliquote progressive ad una flat tax, ma anche un vero e proprio cambiamento nella macroarea tassata, dal reddito al consumo, affermando che “... *in Italia si [deve] riequilibrare il peso relativo delle imposte dirette e di quelle indirette spostando gettito dalle prime alle seconde.*” (Tria, *formichiere.it*).

Nonostante le innovative soluzioni avanzate e la promessa riduzione della pressione fiscale, il sistema della flat tax in Italia non viene accolto con entusiasmo da molti, in quanto si tratta in fin dei conti di un sistema uguale per persone diseguali.

3. Analisi comparativa della tassazione a livello europeo

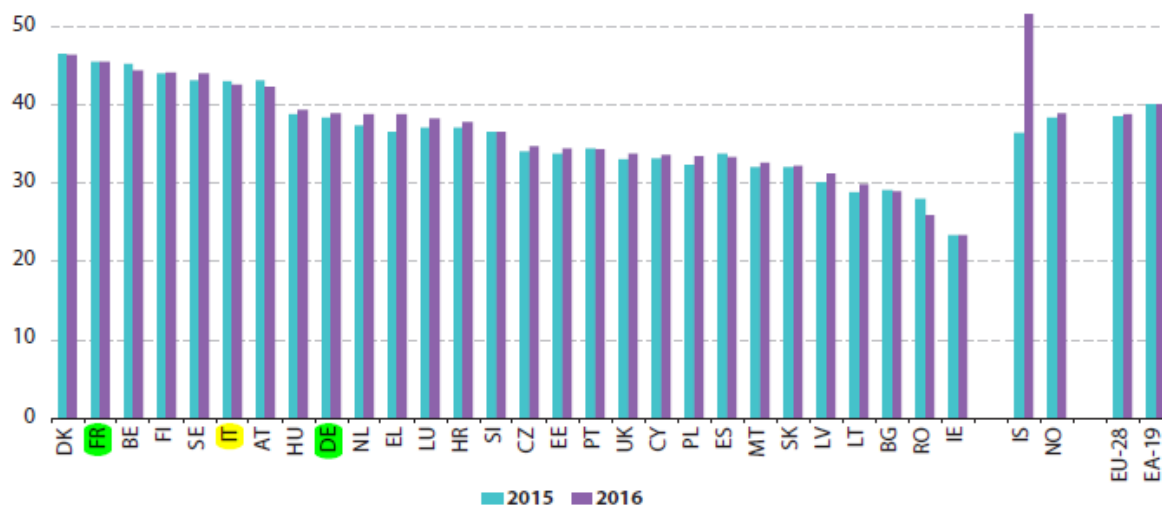
In questa sezione del lavoro verrà presentata un'analisi comparativa della tassazione a livello europeo; a tal fine verrà utilizzato il working paper *"Taxation Trends in the European Union, Data for the EU Member States, Iceland and Norway"* emanato dalla Commissione Europea nel 2018 con riferimento ai dati del 2016.

3.1. Entrate fiscali: livelli, trend di lungo periodo e struttura

L'Unione Europea presenta un livello di tassazione piuttosto alto in relazione ad altre aree del mondo economicamente avanzate: il rapporto entrate fiscali su PIL (tax-to-GDP ratio) si attesta al 38,9%, valore 13 punti percentuali al di sopra del livello raggiunto negli USA (tax-to-GDP ratio = 26,0%) ed 8 punti percentuali al di sopra del Giappone (tax-to-GDP ratio = 30,7%). Tale rapporto è cresciuto lievemente, ma costantemente, nel tempo e assume valori diversi in base al paese dell'Unione preso in considerazione: Danimarca (DK 46,4%), Francia (FR 45,6%) e Belgio (BE 44,4%) presentano i più alti rapporti entrate fiscali su PIL, mentre Irlanda (IE 23,3%), Romania (RO 25,9%) e Bulgaria (BG 29,0%) i più bassi (Figura 11).

Figura 11: Entrate fiscali su PIL per i paesi dell'UE

(European Commission, 2018)



Anche la struttura in sé della tassazione varia fortemente da paese a paese. In questa sede si distingue tra imposte dirette, imposte indirette e contributi sociali obbligatori, questi ultimi pagati dai datori di lavoro o dai dipendenti all'interno di un sistema di assicurazione sociale istituito al fine di coprire pensioni, sanità ed altri servizi sociali. Come si può evincere dai grafici sottostanti (Figura 12), la Danimarca presenta il più alto livello di imposte dirette in percentuale al totale delle entrate fiscali (DK 65,1%). La tendenza, per quei paesi la cui percentuale di imposte dirette è molto elevata, è quella di avere bassi contributi sociali: la

Danimarca è infatti ultima in questo ambito (DK 0,1%); allo stesso modo paesi come Irlanda (IE), Malta (MT), Regno Unito (UK) e Svezia (SE), con alte percentuali di imposte dirette, si trovano agli ultimi posti per quota di contributi sociali. Tra i paesi che, al contrario, presentano una bassa tassazione diretta, frequente è l'adozione di sistemi basati sulla flat tax, la quale conduce appunto ad una minore imposizione diretta, controbilanciata o da contributi sociali elevati (Slovacchia SK, Repubblica Ceca CZ e Lituania LT) o da un'imposizione indiretta elevata (Bulgaria BG, Croazia HR, Ungheria HU).

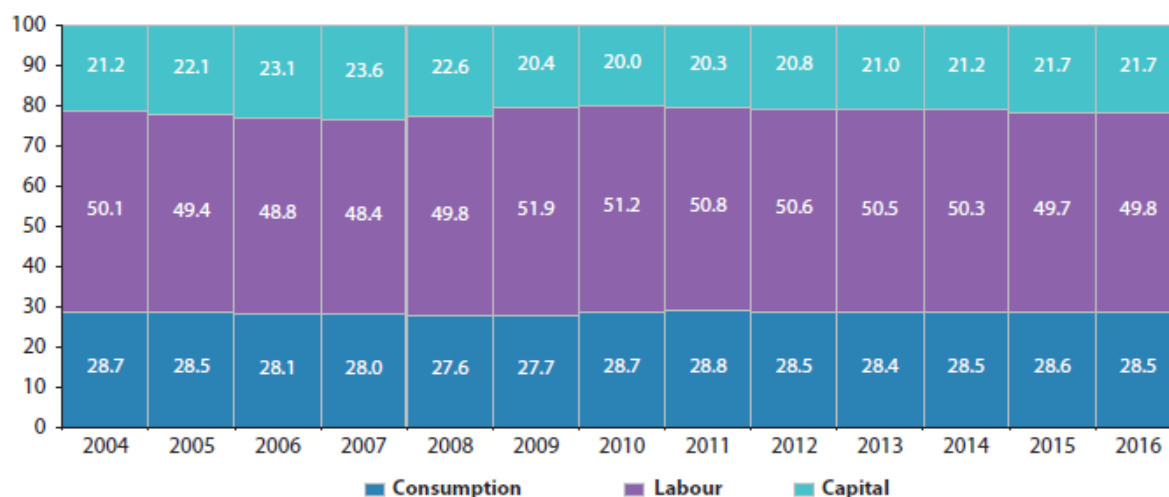
Figura 12: Struttura delle entrate fiscali, in % al totale delle entrate, per i paesi dell'UE
(European Commission, 2018)



3.2. Distribuzione della pressione fiscale per tipo di tassazione

Figura 13: Trend 2004-2016 delle entrate fiscali, in % al totale delle entrate, per tipo di tassa base

(European Commission, 2018)

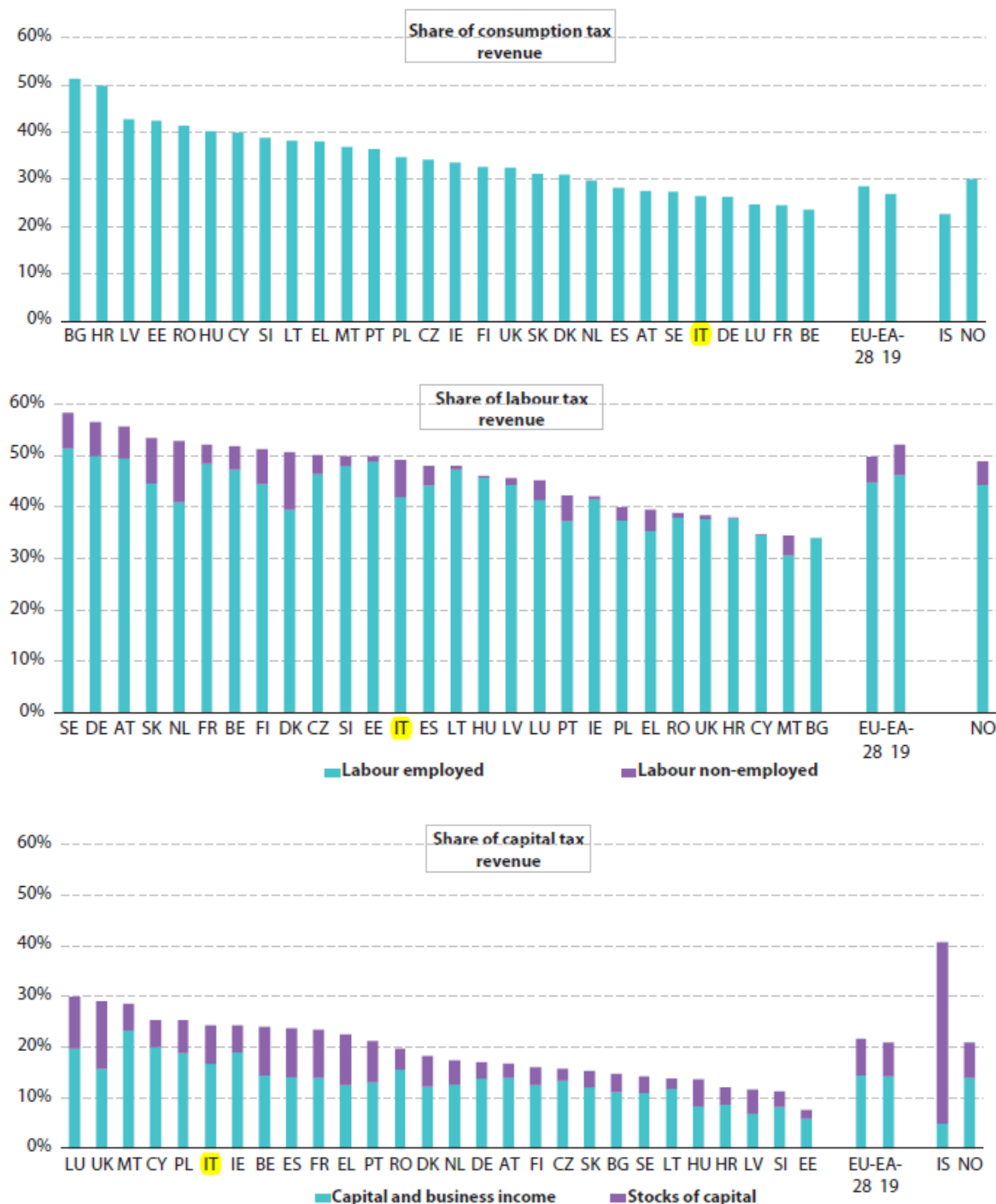


La Figura 13 mostra la distribuzione delle entrate fiscali per i paesi dell'Unione Europea in base al tipo di tassazione (macrocategorie del consumo, lavoro e capitale di impresa). L'aspetto più rilevante riguarda la tassazione sul lavoro: a livello di Unione Europea, le tasse sul lavoro costituiscono l'entrata più cospicua (nel 2016 ammontano al 49,8% del totale contro il 21,7% della tassazione sul capitale ed il 28,5% della tassazione sul consumo); tuttavia tale percentuale del lavoro si è ridotta nel tempo, mentre è cresciuta quella relativa alla tassazione sui consumi e sul capitale. Nel periodo 2007-2009 la tasse sul lavoro hanno subito un incremento, passando dal 48,4% al 51,9%, per poi ridurre progressivamente la loro incidenza arrivando nel 2016 al valore di 49,8%, simile al livello pre-crisi. Al contrario, consumo e capitale nel corso del tempo hanno contribuito in misura sempre maggiore alle entrate fiscali.

La struttura della tassazione differisce notevolmente tra uno Stato e l'altro dell'Unione Europea (Figura 14). L'indicatore utilizzato nelle seguenti pagine è la cosiddetta "aliquota implicita", che misura il carico fiscale medio su una particolare base imponibile.

Figura 14: Distribuzione delle entrate fiscali in base al tipo di tassa, in % al totale delle entrate, per i paesi dell'UE

(European Commission, 2018)

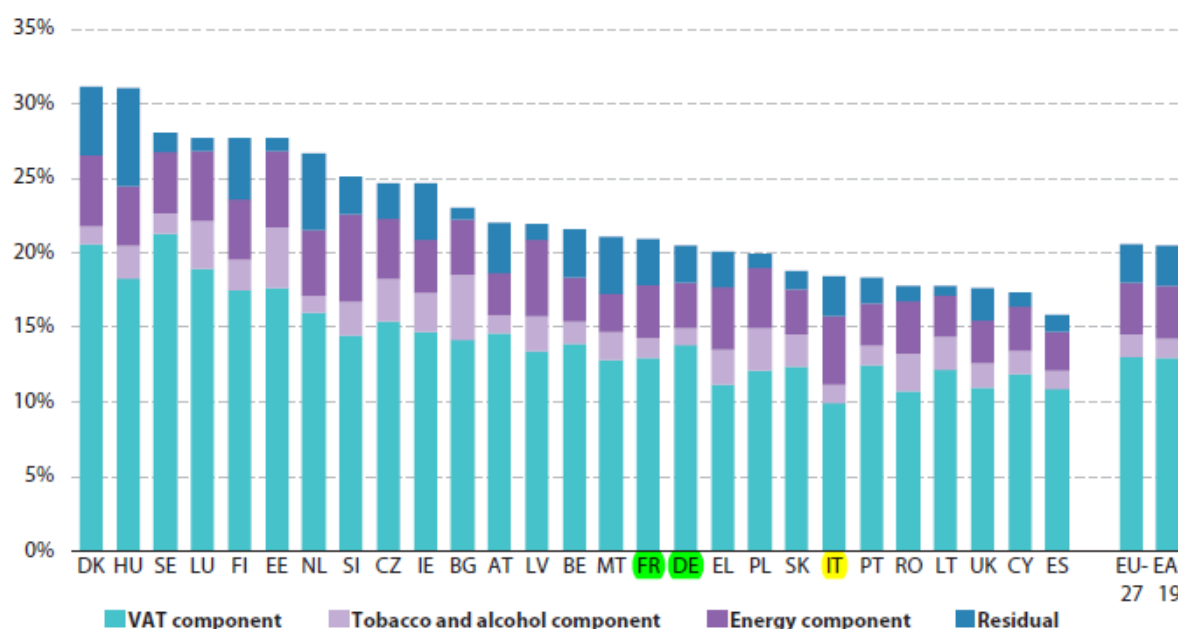


3.2.1. Tassazione sul consumo

L'aliquota implicita sul consumo è data dal rapporto tra le entrate derivanti da tutte le imposte sui consumi e la spesa finale per consumi delle famiglie. Essa ha continuato negli anni la sua ascesa, raggiungendo il valore del 20,6% nel 2016.

Tra le sue componenti, l'Imposta sul Valore Aggiunto (IVA, o VAT in Figura) è di fondamentale rilevanza. Essa corrisponde mediamente ad un valore compreso tra i due terzi ed i tre quarti dell'aliquota implicita sul consumo (Figura 15). La percentuale di contribuzione più elevata è attribuita alla Svezia (SE), dove l'IVA costituisce il 75% dell'aliquota implicita sul consumo, mentre in Italia (IT) si riscontra la percentuale di contribuzione più bassa, pari al 54%. Anche le componenti diverse dall'IVA hanno la loro importanza: da una media tra i paesi membri dell'UE, risulta che le tasse sull'energia (prevalentemente accise sugli oli minerali) costituiscono il 17% dell'aliquota implicita sul consumo, mentre le tasse sul tabacco e sull'alcool partecipano per il 7,1%.

Figura 15: Composizione dell'aliquota implicita sul consumo, in %, per i paesi dell'UE (European Commission, 2018)



I valori assunti dall'IVA, per quanto notevolmente diversi tra i vari paesi, a partire dal 2014 sono rimasti perlopiù costanti. Il valore più alto dell'IVA si riscontra in Ungheria (27%), quello più basso in Lussemburgo (17%) e a Malta (18%).

Prendendo come termini di paragone Francia (FR) e Germania (DE) (per vicinanza geografica e per simile struttura dell'economia), in Italia il valore dell'IVA è superiore a quello registrato nei due paesi (Tabella 3), tuttavia, come mostrato nella Figura 15, l'aliquota implicita sui consumi è inferiore; ciò sta a significare che aliquote IVA più elevate non comportano necessariamente maggiori entrate da consumo. Nel caso italiano il ridotto peso dell'IVA sulle entrate potrebbe essere dovuto ad aliquote basse per i generi di prima necessità.

Tabella 3: Aliquote IVA

(European Commission, 2018)

%	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
IT	20	20	20	20	20	20	20	20	20	21	21	22	22	22	22	22
FR	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	20	20	20	20	20
DE	16	16	16	16	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19
UE-28	19,6	19,5	19,6	19,5	19,6	19,5	19,9	20,5	20,8	21,1	21,5	21,5	21,6	21,5	21,5	21,5

3.2.2. Tassazione sul lavoro

A livello di Unione Europea, le entrate fiscali derivanti dalla tassazione sul lavoro ammontano al 19,3% del PIL. Mentre la percentuale di incidenza della tassazione sul lavoro sul PIL è andata aumentando nel tempo, quella sul totale delle entrate fiscali, che nel 2016 era pari al 49,8% (Figura 13), è diminuita, lasciando il posto alla tassazione sui consumi e sul capitale.

All'inizio del 2018, la massima aliquota d'imposta sul reddito delle persone fisiche arriva al valore del 39%; le differenze tra i vari paesi sono significative, passando da un minimo del 10% in Bulgaria ad un massimo del circa 55% in Svezia e Danimarca. Nella seguente tabella si riportano i valori della massima aliquota d'imposta sul reddito delle persone fisiche per un confronto dell'Italia con Francia, Germania e con la media europea. L'indicatore utilizzato non considera le diverse fonti di reddito e perciò nemmeno supplementi e deduzioni specifici per fonte.

Tabella 4: Massima aliquota d'imposta sul reddito delle persone fisiche

(European Commission, 2018)

%	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
IT	46,1	46,1	44,1	44,1	44,9	44,9	44,9	45,2	47,3	47,3	47,3	47,8	48,8	48,8	47,2	47,2
FR	54,8	53,4	53,5	45,4	45,4	45,4	45,4	45,4	46,6	50,3	50,3	50,3	50,2	50,2	50,2	51,5
DE	51,2	47,5	44,3	44,3	47,5	47,5	47,5	47,5	47,5	47,5	47,5	47,5	47,5	47,5	47,5	47,5
UE-28	42,6	41,8	40,4	39,9	39,7	38,4	38,0	38,5	38,4	38,7	39,2	39,2	39,0	38,9	39,0	39,0

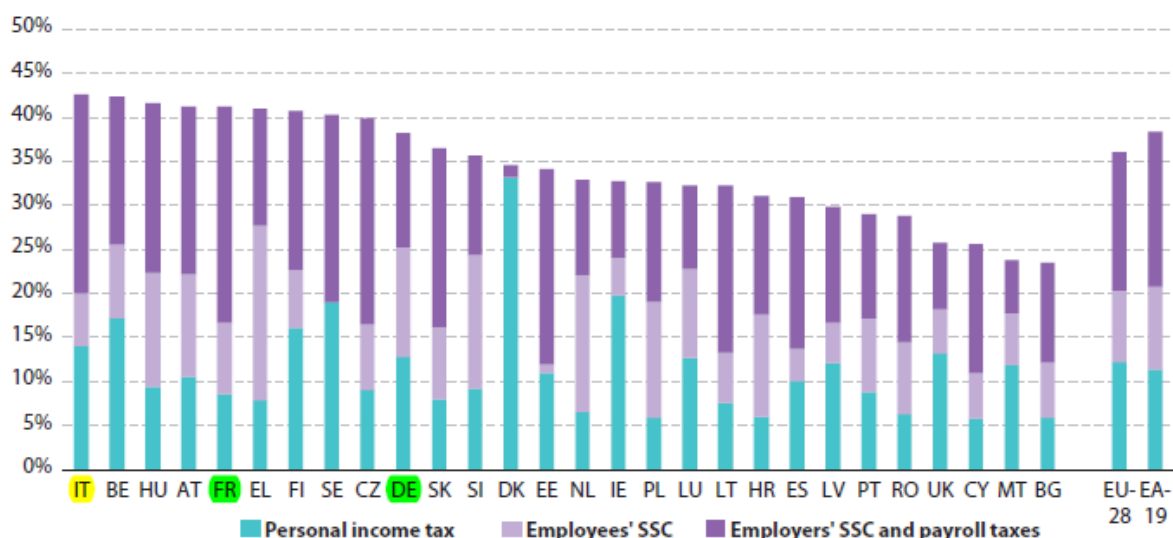
L'indicatore non consente di isolare, all'interno dell'imposizione complessiva sul reddito delle persone fisiche, l'effettiva pressione fiscale sul lavoro. Sono stati sviluppati a tal fine due indicatori: "the implicit tax rate on labour" e "the tax wedge".

- Pressione fiscale sul lavoro misurata attraverso "the implicit tax rate on labour"

The implicit tax rate on labour (aliquota implicita sul lavoro) misura la pressione fiscale complessiva sul lavoro dipendente, dividendo le tasse ed i contributi sociali sul reddito da lavoro dipendente per la compensazione totale dei dipendenti e le imposte sui salari. Nel

2016, per i paesi dell'Unione Europea, l'aliquota è del 36,1%: l'Italia, con un valore del 42,6%, presenta la maggior aliquota implicita sul lavoro all'interno dell'Area Euro. Negli ultimi anni quasi la metà dei paesi dell'UE ha visto tale pressione accentuarsi e crescere sensibilmente. Tuttavia se i crediti di imposta sul reddito da lavoro dipendente fossero dedotti dal calcolo dell'aliquota implicita, il valore di quest'ultima sarebbe inferiore. In Italia, per esempio, se si tenesse conto della spesa fiscale per i crediti erogati sul reddito da lavoro dipendente (il cosiddetto Bonus 80 euro), l'aliquota implicita sul lavoro scenderebbe al 41,4%. Un aspetto interessante riguarda la composizione dell'aliquota implicita sul lavoro: nella maggior parte dei paesi dell'Unione Europea, i contributi sociali (SSC) costituiscono la componente principale; in media i due terzi dell'aliquota implicita sul lavoro corrispondono a contributi sociali e ad imposte sui salari pagati dai dipendenti e dai datori di lavoro (Figura 16).

Figura 16: Composizione dell'aliquota implicita sul lavoro, in %, per i paesi dell'UE (European Commission, 2018)



- Pressione fiscale sul lavoro misurata attraverso “the tax wedge”

The tax wedge (cuneo fiscale), a differenza dell'aliquota implicita sul lavoro, considera diversi scenari tipici dei contribuenti, in termini di composizione familiare (persona single, coppia sposata, ecc...) e di livello di reddito, e per calcolare l'effettiva pressione fiscale sul lavoro applica a ciascun caso le norme fiscali del paese in questione. L'indicatore include le imposte personali sul reddito ed i contributi sociali di sicurezza, ma deduce gli assegni familiari.

La Figura 17 mostra il cuneo fiscale per bassi percettori di reddito: nella media dell'Unione Europea, un lavoratore single, senza figli, il cui salario corrisponde al 50% di quello medio,

presenta un cuneo fiscale del 32,5%. In Italia il cuneo fiscale ammonta al 36,2%; tale valore si discosta notevolmente sia da quello raggiunto in Francia (28,0%), paese agli ultimi posti per livello di cuneo fiscale, sia da quello raggiunto in Germania, che con il valore del 42,2% è il secondo paese con il cuneo fiscale più alto nell'Area Euro.

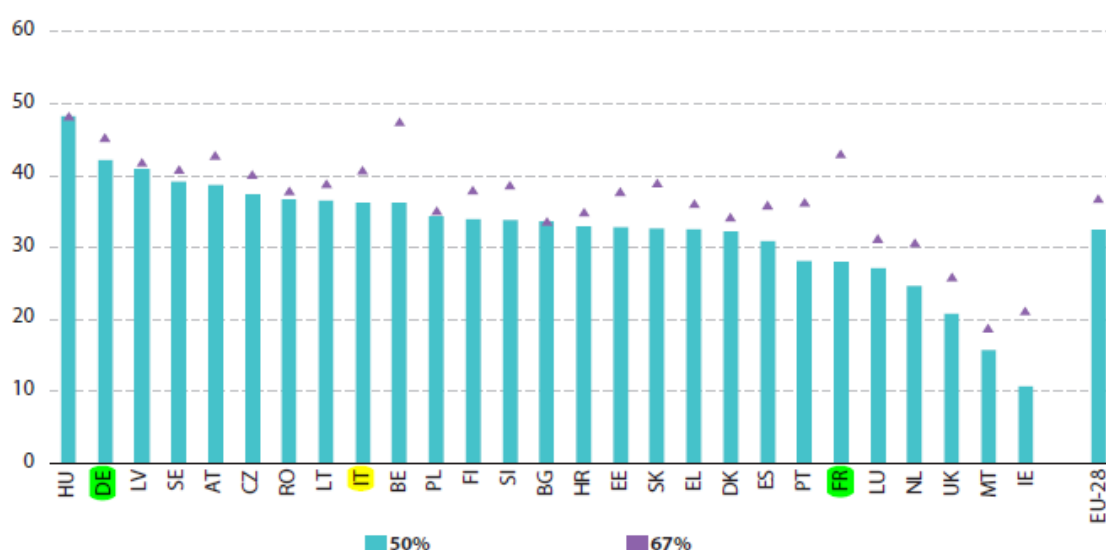
Tabella 5: Cuneo fiscale per un lavoratore single, senza figli, il cui salario è pari al 50% di quello medio

(European Commission, 2018)

%	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Δ 2006-2016
IT	39,4	39,3	39,8	40,1	40,7	41,3	41,5	41,8	37,8	36,3	36,2	-3,2
FR	31,5	32,3	33,2	33,5	34,1	34,9	34,8	31,6	31,2	31,1	28,0	-3,5
DE	43,8	43,3	42,9	42,2	41,7	42,4	42,4	42,0	41,9	42,1	42,2	-1,6
UE-28	32,7	32,8	33,5	33,0	33,2	33,8	34,0	33,8	33,5	33,1	32,5	-0,2

Figura 17: Cuneo fiscale per un lavoratore single, senza figli, il cui salario è pari al 50% (e 60%) di quello medio, per i paesi dell'UE

(European Commission, 2018)



3.2.3. Tassazione sul capitale

Nel 2016, le entrate fiscali derivanti dalla tassazione sul capitale, che includono tasse sul reddito da capitale di famiglie e società e tasse sulle azioni societarie, hanno rappresentato l'8,4% del PIL. Durante la crisi tali entrate sono cadute vertiginosamente, ma a partire dal 2010 hanno visto un incremento sia in termini di percentuale del PIL, sia in termini di ammontare in euro.

In particolare, le entrate da imposta sul reddito delle società rappresentano il 2,7% del PIL; per quanto in crescita, esse non hanno ancora raggiunto il livello pre-crisi. In media, la massima aliquota d'imposta sul reddito delle società ammonta al 21,9% nel 2018. Il suo valore più basso all'interno dell'UE è attribuito alla Bulgaria (10,0%), mentre Francia e Germania si posizionano ai primi posti con valori che superano il 30% (Tabella 6).

Tabella 6: Massima aliquota d'imposta sul reddito delle società

(European Commission, 2018)

%	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
IT	38,3	37,3	37,3	37,3	37,3	31,4	31,4	31,4	31,4	31,3	31,3	31,3	31,3	31,3	27,8	27,8
FR	35,4	35,4	35,0	34,4	34,4	34,4	34,4	34,4	36,1	36,1	38,0	38,0	38,0	34,4	34,4	34,4
DE	39,6	38,3	38,7	38,7	38,7	30,2	30,2	30,2	30,2	30,2	30,2	30,2	30,2	30,2	30,2	30,2
UE-28	27,8	26,6	25,3	25,1	24,4	23,8	23,8	23,2	23,0	22,9	23,2	22,9	22,8	22,5	21,9	21,9

L'Italia ha un'aliquota del 27,8%, superiore alla media europea. Dal 1998 le tariffe per l'Italia includono l'IRAP (Imposta Regionale sulle Attività Produttive), un'imposta locale riscossa su una base imponibile più ampia del reddito aziendale, la cui aliquota è del 3,9%. A partire dal 2012, il 10% dell'IRAP è deducibile dalla base imponibile dell'imposta sul reddito delle società (la cifra in tabella tiene conto di tale deduzione) e dallo stesso anno è in vigore un ACE (Aiuto alla Crescita Economica) che riduce la pressione fiscale effettiva.

3.3. Crediti d'imposta “pagabili”

Per il notevole impatto sulle entrate fiscali, in questo paragrafo verranno analizzati i cosiddetti crediti d'imposta. I crediti d'imposta riducono le passività fiscali. Si possono dividere in *crediti d'imposta pagabili* e *crediti d'imposta persi (o non pagabili)*. Un credito d'imposta si forma nel momento in cui l'ammontare dovuto dal contribuente è inferiore a quello che gli dovrebbe essere accreditato. L'ammontare eccedente può effettivamente essere trasferito dal Governo al contribuente (credito d'imposta pagabile) o può essere “sprecato” e quindi non pagato al contribuente (credito d'imposta perso).

Concettualmente, un credito d'imposta pagabile può essere scisso in due componenti:

- la *tax expenditure component*, che ha la funzione di ridurre il debito fiscale;
- la *transfer component*, ovvero la parte rimanente ed eccedente il debito fiscale, pagata effettivamente al destinatario.

Non tutti i paesi utilizzano un sistema basato su crediti d'imposta come incentivo fiscale per i contribuenti: solo 10 dei 28 paesi membri dell'UE prevedono questi strumenti. Tra i paesi in questione figurano Italia e Francia, ma non la Germania. In particolare, Italia e Francia

presentano la più alta percentuale di crediti d'imposta pagabili in relazione al PIL (Italia 0,7% e Francia 1,2%).

Figura 18: Crediti d'imposta pagabili

(European Commission, 2018)

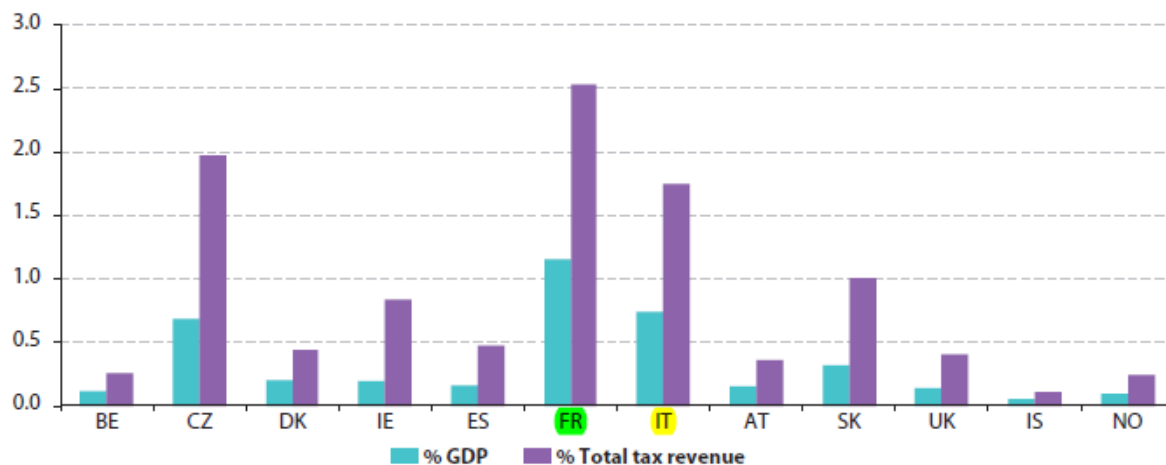


Tabella 7: Decomposizione dei crediti d'imposta pagabili per Italia e Francia nel 2016

(European Commission, 2018)

	Totale	Tax expenditure component	Transfer component	Totale	Tax expenditure component	Transfer component
	(Milioni di euro)			(% del PIL)		
IT	12.509	8.893	3.616	0,74	0,53	0,22
FR	25.764	14.177	11.587	1,16	0,64	0,52

3.4. Considerazioni sull'analisi comparativa

In tutti i paesi economicamente sviluppati (Europa, USA, Giappone) la pressione fiscale, ormai da oltre quarant'anni, è in continuo aumento: i peggiori sono stati sicuramente gli anni '70, seguiti dagli anni '80 e '90. A partire dalla metà degli anni '90, la pressione fiscale ha mantenuto costanti in media i suoi valori; tuttavia sembra essere destinata a crescere ulteriormente alla luce della recente crisi economica e dei problemi di deficit e debito pubblico a questa collegati.

Nell'UE la pressione fiscale ammonta al 38,9% del PIL (dati 2016) e supera non di poco quella di USA e Giappone. Bisogna comunque sottolineare come l'Area Euro sia molto eterogenea e quindi come di fronte a veri e propri "inferni fiscali" (ad esempio l'Italia) vi siano paesi a bassa tassazione.

In media i paesi dell'UE derivano un po' meno del 30% delle entrate fiscali dalle imposte sul consumo, il 50% dalle imposte sul lavoro e più del 20% dalle imposte sul capitale; in Italia le entrate da consumo sono pari ad un po' più del 25%, quelle da lavoro sono in linea con quelle europee e quelle da capitale sono pari a meno del 25%. L'Italia quindi tende a tassare di meno il consumo e di più il capitale, mentre per il lavoro è nella media europea. Il problema risiede nel fatto che si sta indicando semplicemente la composizione percentuale delle entrate totali, ignorando che in Italia la pressione fiscale è più elevata rispetto ad altri paesi. L'Italia ha infatti una pressione fiscale superiore alla media europea e, per quanto non sia ai primissimi posti, il suo valore è alto in relazione alla qualità dei servizi pubblici.

Bisogna comunque apprezzare come negli anni il Governo abbia cercato di ridurre il carico fiscale, tanto che nel 2016 si registra il livello più basso di pressione fiscale dopo anni di costante e continua crescita.

Conclusioni

Spesso l'Italia viene definita un “inferno fiscale” a causa dell'elevata pressione fiscale gravante sul reddito delle persone fisiche. Dall'analisi comparativa emerge come le aliquote italiane siano nel complesso in linea con quelle dei paesi europei simili; il problema dunque risiede nell'elevata pressione fiscale in rapporto alla qualità e quantità dei servizi offerti dallo Stato. I principali ambiti di spesa (pensioni, sanità, istruzione) sono stati negli anni oggetto di significativi tagli che ne hanno ridotto sensibilmente il livello di prestazione in confronto ad altri paesi dell'Area Euro. La sostenibilità di ulteriori tagli per alleviare la pressione fiscale porta con sé numerosi dubbi.

Nel presente lavoro si è sottolineato come la riduzione della pressione possa realizzarsi attraverso un ripensamento dell'attuale sistema fiscale (aggiustando strumenti già inseriti nel sistema, come il Bonus di 80 euro) o mediante un cambio di paradigma (flat tax applicata ad una base imponibile familiare). L'aspetto che si è cercato di far emergere riguarda le “imperfezioni” che inevitabilmente accompagnano una qualsiasi riforma dell'IRPEF: aliquota unica o aliquote multiple, tassazione familiare o tassazione individuale, detrazioni, deduzioni e No Tax Area, sono scelte che implicano vantaggi e svantaggi. Una riforma radicale dell'IRPEF si ritiene necessaria, con l'obiettivo di restituire al sistema tributario italiano la sua principale funzione di “prelevare dai cittadini una giusta e proporzionale quota di ricchezza da destinare ad investimenti in servizi per la collettività, in modo da bilanciare le differenze economiche della società” (Villotti *et al.*, 2018). Le proposte avanzate dopo le elezioni del 4 Marzo 2018 sono numerose: l'auspicio è che il Governo, in qualsiasi tempo, in qualsiasi legislatura, sappia sempre ponderare i benefici con gli svantaggi che ogni scelta presa comporta.

Bibliografia

- DOSI, C., 2016. *Dispensa di insegnamento di Scienza delle Finanze, Corso di laurea in Economia*. Padova: Università degli Studi di Padova, Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali.
- FALSITTA, G., 2014. *Corso istituzionale di diritto tributario*. 5° ed. riveduta. Padova: CEDAM.
- D.P.R. 22 dicembre 1986, n.917.
- BALDINI, M., MORCIANO, M., e TOSO, S., 2006. *Chi ha beneficiato delle riforme del nostro sistema di tax-benefit? Le ultime due legislature a confronto*. In: C. SARACENO, A. BRANDOLINI, a cura di, 2007. *Rapporto sulle disuguaglianze economiche in Italia*. Bologna: il Mulino, pp.379-400.
- PELLEGRINO, S., 2007. *IRPEF 2007: una redistribuzione (quasi) irrilevante?*. Working paper n. 584. Torino: Università di Torino, Dipartimento di scienze economiche e finanziarie “G. Prato”.
- LOSITO, A., 2018. *No tax area 2018 pensionati: soglia esenzione tasse a 8124 euro* [online]. GuidaFisco.it – Tasse e Fisco. Disponibile su <www.guidafisco.it> [data di accesso: 14/08/2018].
- ANON, 2013. *Annuario del contribuente* [online]. Disponibile su <www.agenzia-entrate.gov.it> [data di accesso: 13/08/2018].
- DE CASTELMUR, F., 2017. *La pressione fiscale in Italia è davvero elevata e imm modificabile?* [online]. IlFattoQuotidiano.it. Disponibile su <www.ilfattoquotidiano.it> [data di accesso: 14/08/2018].
- D’ANDREA, A. M., 2017. *Bonus Renzi 80 euro: come funziona?* [online]. Informazione Fiscale. Disponibile su <www.informazionefiscale.it> [data di accesso: 13/08/2018].
- D’ANDREA, A. M., 2018. *Bonus 80 euro 2019: cosa cambia e novità* [online]. Informazione Fiscale. Disponibile su <www.informazionefiscale.it> [data di accesso: 14/08/2018].
- BALDINI, M., et al. 2015. *Il “bonus” degli 80 euro: caratteristiche ed effetti redistributivi*. Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, Anno LXXIV Fasc.1 – 2015. Milano: Giuffrè Editore.
- RAPALLINI, C., 2007. *Tre riflessioni sul quoziente familiare* [online]. Neodemos, popolazione società e politica. Disponibile su <www.neodemos.info> [data di accesso: 14/08/2018].

- RAPALLINI, C., 2006. *Il quoziente familiare: valutazione di un'ipotesi di riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche*. Working paper n. 475. Società italiana di economia pubblica. Università di Pavia: Dipartimento di economia pubblica e territoriale.
- D'ANDREA, A., M., 2018. *Cos'è il quoziente familiare? Ecco come Salvini vuole aiutare le famiglie* [online]. Money.it. Disponibile su <www.money.it> [data di accesso: 14/08/2018].
- ANON, 2018. *Quoziente familiare, l'esempio francese* [online]. La Repubblica.it. Disponibile su <www.repubblica.it> [data di accesso: 20/08/2018].
- BRUNORI, P., MAITINO, M. L., e SCICLONE, N., 2018. *Quoziente familiare? Buono solo per i più ricchi* [online]. Lavoce.info. Disponibile su <www.lavoce.info> [data di accesso: 20/08/2018].
- OSSERVATORIO CONTI PUBBLICI ITALIANI, 2018. *Flat tax, teoria e pratica*. Milano: Università Cattolica del Sacro Cuore.
- VILLOTTI, A. M., et al., a cura di., 2018. *Tra riforma del fisco e flat tax: prospettive di applicazione in Italia*. Roma: Istituto Milton Friedman Institute.
- LALLA, M., 2018. *L'aliquota unica (Flat tax), osservazioni sulla progressività*. Rivista abruzzese, rassegna trimestrale di cultura, anno LXXI-2018, n.2, p. 97-100.
- BALDINI, M., RIZZO, L., 2018. *Anche la "quasi" flat tax costa 50 miliardi* [online]. Lavoce.info. Disponibile su <www.lavoce.info> [data di accesso: 20/08/2018].
- EUROPEAN COMMISSION, 2018. *Taxation trends in the European Union, Data for the EU Member States, Iceland and Norway*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- MONSURRO', P., 2012. *IBL Special Report. Le tasse in Italia e in Europa: un confronto*. Torino: Istituto Bruno Leoni.